

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROCEDURES

**Employées en Droit International Public
contre les Etats qui ne remplissent pas
leurs Engagements Financiers**

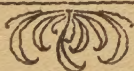
THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le 27 juin 1932 à 4 heures du soir

PAR

LOUIS SAUVAIRE



**MARSEILLE
IMPRIMERIE ANT. GED
48, rue Paradis, 48**

1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548616_0021

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROCEDURES

Employées en Droit International Public
contre les Etats qui ne remplissent pas
leurs Engagements Financiers

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le 27 juin 1932 à 4 heures du soir

PAR

LOUIS SAUVAIRE



MARSEILLE
IMPRIMERIE ANT. GED
48, rue Paradis, 48

—
1932

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEURS HONORAIRES :

- MM. SAUVAIRE-JOURDAN, $\S$ I. ; LESCURE, $\S$ I., $\S$;
DE BOECK, $\ast$, $\S$ I. ; NOAILLES, $\S$ A.
- MM. FERRON, $\ast$, $\S$ I., *Doyen*, professeur de *Droit commercial*.
BENZACAR, $\ast$, $\S$ I., professeur d'*Economie politique*.
FERRADOU, $\S$ I., *Assesseur du Doyen*, professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours d'*Histoire du droit privé* (Diplômes d'études supérieures).
MARIA, $\S$ I., professeur de *Droit romain*.
MARGAT, $\S$ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).
BONNECASE, $\S$ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).
PALMADE, $\S$ A., $\S$, professeur de *Droit civil*.
VIZIOZ, $\S$ I., professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures).
BONNARD, $\ast$, $\S$ I., $\S$, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Diplôme d'études supérieures).
POPLAWSKI, $\S$ I., professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Législation industrielle*.
BOYÉ, $\S$ A., $\S$, professeur de *Droit romain*.
MOUNIER, $\S$ I., professeur d'*Economie politique*, chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).
BIBIÉ, $\ast$, $\S$, professeur de *Droit international public*.
RÉGLADE, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.
GARRIGOU-LAGRANGE, professeur d'*Economie politique et science financière* et chargé d'un cours de *Législation coloniale* (3^e année).
LABORDE-LACOSTE, $\S$ I., professeur à la Faculté de droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit civil* (Licence), des cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement*.
HUBRECHT, agrégé, chargé d'un cours de *Droit romain* (2^e année), d'un cours de *Pandectes* (doctorat) et d'un cours d'*Histoire du droit public* (diplôme d'études supérieures).
ROUSSEAU, chargé de cours (*Droit public*).

- M. ARTIGUELONG, *Secrétaire*.
M^{me} COSTES, *Secrétaire adjointe*.
M^{me} SOUBIE, *Bibliothécaire*.

Commission de la Thèse

- | | |
|-------------------------------------|--------------|
| MM. RÉGLADE, professeur | Président |
| GARRIGOU-LAGRANGE, professeur | Suffragants. |
| ROUSSEAU, chargé de cours | |



PROCÉDURES

**Employées en Droit International Public
contre les Etats qui ne remplissent pas leurs
Engagements Financiers**

INTRODUCTION

Il suffit de jeter un coup d'œil sur notre bibliographie pour constater combien est élevé le nombre des ouvrages ou des articles ayant trait aux problèmes que soulève en droit des gens le fait par un Etat de ne pas faire face à ses obligations financières. Mais la plupart de ces publications sont antérieures à la guerre, et il nous a paru que la question pouvait être reprise à raison du caractère éminemment actuel que lui donnent les faits ou les idées les plus récents. D'une part, dans le domaine des faits, c'est notamment, pour les dettes d'emprunt, la défaillance financière de la Russie, et, pour les dettes de guerre, l'impossibilité dans laquelle l'Autriche, la Hongrie et l'Allemagne se sont trouvées de payer les réparations que les traités de paix de 1919-1920 avaient mises à leur charge. En présence de ces situations, on a été conduit à envisager ou à appliquer des solutions nouvelles. D'autre part, la doctrine ne conçoit plus de la même façon le problème de la faillite des Etats. Tandis qu'autrefois les internationalistes et les publicistes tenaient le principe de la souveraineté pour intangible et n'admettaient pas que l'on forçât l'Etat mauvais payeur à s'exécuter, la doctrine, à partir de la fin du siècle dernier et surtout depuis la fin de la guerre, s'est efforcée en général à le supprimer ou tout au moins à le reviser. A ce sujet, on peut citer plus spécialement les théories du regretté Doyen Duguit et de MM. Politis, Garner, Réglade et Verdross.

Au regard du droit international classique, la notion de souveraineté n'est autre chose que l'indépendance des Etats les uns par rapport aux autres. Cette notion, interprétée dans son sens strict, attribue aux Etats le pouvoir de se déterminer eux-mêmes et d'apprécier unilatéralement la mesure de leur action internationale.

Or, le droit international public est essentiellement constitué par un ensemble de règles visant à restreindre le champ d'action de la souveraineté.

Il est, par conséquent, dans la logique historique des choses que, comme ils l'ont fait, les souverains se soient opposés avec une persévérante obstination au développement de cette branche du droit qui venait précisément limiter leur activité.

Mais peu à peu, grâce, entre autres raisons, à la facilité progressive des communications, les relations à travers les frontières sont devenues à ce point suivies que les hommes se sont mieux rendu compte de la nécessité qu'il y avait à appliquer dans leurs rapports les principes de solidarité sans lesquels il n'est pas de vie internationale possible.

Sur ce solide fondement qu'est la solidarité les règles de droit international ont été se multipliant et ainsi sont nés pour les Etats de nouveaux devoirs.

Actuellement, le domaine réservé à leur action exclusive se résume dans ce que l'on est convenu d'appeler les affaires domestiques (Cf. art. 15, alinéa 8 du Pacte de la S. D. N.).

Pour les affaires n'ayant pas ce caractère, le droit international institue des obligations à la charge de l'Etat ; il le fait soit dans l'intérêt de la communauté internationale, soit pour la protection de certains

droits individuels, lorsque ceux-ci ne sont pas suffisamment garantis par le droit positif interne.

En vue d'assurer la sanction de ces obligations, il tend à s'organiser des procédures internationales pacifiques ou même violentes, allant quelquefois jusqu'à l'intervention.

Quand elle vient à se produire, cette intervention émane tout naturellement des Etats qui jouent sur chaque continent le rôle de puissances directrices.

On sait quelles ont été, au cours du *xix^e* siècle, les interventions du Concert européen. Pareille mission, mais adaptée aux nouveaux principes du droit international, appartient aujourd'hui, sur l'Ancien Continent, aux Puissances qui disposent d'un siège permanent au Conseil de la Société des Nations.

Sur le Nouveau Continent, les Etats-Unis se sont, depuis longtemps, arrogé ce pouvoir en vertu de la doctrine de *Monroë*. On est cependant fondé à penser que dans un avenir probablement peu lointain, ils ne soient amenés à le partager avec les principaux Etats de l'Amérique latine, notamment le groupe de l'A. B. C. : Argentine, Brésil, Chili, auxquels porte ombrage l'influence envahissante de l'Union.

Cet établissement spontané de Puissances directrices est une application de cette règle des sociétés d'après laquelle dans tous les groupements sociaux il arrive toujours à se produire une différenciation entre gouvernants et gouvernés. Dès lors que la communauté internationale devient un groupement social suffisamment intégré, elle n'échappe pas à cette règle naturelle.

Les obligations de l'Etat limitatives de sa souveraineté sont les unes positives, comme par exemple l'obligation de collaborer avec les autres Etats pour

l'organisation et le fonctionnement des services publics internationaux, les autres négatives. Parmi celles-ci, dont beaucoup ont paru justifier des interventions de la part des puissances étrangères contre l'Etat qui ne s'y soumettait pas, il s'en trouve qui protègent uniquement l'intérêt général international, telle l'obligation de respecter la liberté de transit international sur les fleuves intérieurs, telle aussi l'obligation de respecter la liberté de commerce international. C'est ainsi, par exemple, que la méconnaissance de cette dernière obligation par la Chine et le Japon provoqua l'intervention des Puissances pour les forcer à ouvrir leurs ports au commerce européen. Il est d'autres obligations négatives uniquement créées pour la protection des droits de l'individu. Citons ici la prohibition de l'esclavage, des stupéfiants, du commerce des armes dans les colonies ; citons encore la protection des minorités. L'obligation concernant cette protection n'est sanctionnée par la Société des Nations que s'il existe un traité à l'encontre des Etats intéressés, mais elle a tendance à devenir un principe coutumier du droit international propre à réduire le domaine réservé à la souveraineté étatique.

Il existe, enfin, des obligations négatives, telle l'interdiction des actes inhumains dans la guerre, qui ont été instituées à la fois dans l'intérêt de la communauté internationale, pour laquelle la guerre doit être aussi peu meurtrière que possible, et dans l'intérêt des individus, qui ont droit au respect de leur personne et par conséquent à ne pas subir de maux inutilement cruels (1).

(1) Marc RÉGLADE. — *Revue générale de Droit International Public* (juillet-octobre 1930), p. 404.

Au nombre de ces obligations négatives visant tout à la fois la communauté internationale et l'individu, il convient de ranger celle qui est faite à l'Etat de respecter ses engagements contractuels envers les porteurs de titres de ses emprunts publics extérieurs ou envers d'autres Etats devenus ses créanciers à raison de certaines avances d'argent ou à la suite des clauses financières insérées dans un traité de paix.

Ces différentes obligations financières n'ont pas toujours été respectées par les Etats débiteurs, de sorte qu'il en est résulté des interventions plus ou moins discrètes. Une semblable procédure a semblé conforme, d'une part, à l'intérêt de la communauté internationale, puisque la solidarité internationale est telle que la mauvaise situation financière d'un pays risque d'apporter un malaise mondial ; il a paru, d'autre part, que cette procédure d'intervention donnait en même temps satisfaction aux créanciers, simples porteurs de titres d'emprunt dont les droits n'étaient pas respectés, ou Etats eux-mêmes créanciers agissant alors pour leur propre compte.

Quoi qu'il en soit, le droit des gens considère le fait par un Etat de ne pas payer les dettes qu'il a contractées hors de son territoire comme un délit international engageant sa responsabilité internationale et justifiant les procédures pacifiques et même les interventions entreprises contre lui.

Les sanctions relatives aux dettes provenant d'emprunts publics internationaux, ainsi que les sanctions se rapportant aux dettes de guerre devaient retenir particulièrement notre attention, les premières pour leurs fréquentes applications et les discussions doctrinales auxquelles elles ont donné ou continuent de

donner lieu, les autres à cause surtout de leur caractère d'actualité.

Nous avons laissé en dehors de notre étude les prêts d'argent d'Etat à Etat qui, en général, n'ont donné lieu qu'à des procédures amiables.

Par quoi se caractérisent les dettes d'emprunt et les dettes de guerre ?

DETTES D'EMPRUNT EXTÉRIEUR. — Nous précisons, une fois pour toutes, qu'un emprunt est dit extérieur quand il est émis sur une place étrangère. La nationalité des souscripteurs ou des porteurs éventuels ne change rien à ce caractère.

Acte juridique du droit interne au même titre que l'emprunt national, l'emprunt extérieur n'a aucun effet international, le droit international public tenant cet acte — comme, au reste, tous les actes juridiques du droit interne — pour un simple fait restant en dehors de sa compétence, du moins tant que l'Etat emprunteur exécute normalement son obligation.

Dans le cas contraire, autrement dit si le débiteur ne remplit pas ses engagements, la communauté internationale devient par cela même intéressée à ce que l'on tire les conséquences de la nouvelle situation créée par l'Etat mauvais payeur puisqu'il y a violation d'un devoir international, d'une règle coutumière imposant aux Etats le respect de leurs obligations financières envers les étrangers. On se trouve, en définitive, en présence d'un fait illicite international entraînant la responsabilité délictuelle du débiteur.

Par qui cette responsabilité sera-t-elle mise en jeu ?

Les particuliers ne sont pas considérés comme sujets de l'ordre juridique international. Si l'on excepte quelques cas particuliers, comme la possibilité

pour les individus de plaider devant les tribunaux arbitraux mixtes, cette qualité n'est reconnue qu'aux Etats. A leur égard, il pourra exister une responsabilité internationale, qui est d'ailleurs réalisée dans notre cas, étant donné que tout en lésant le porteur étranger le débiteur viole le droit de l'Etat auquel appartient ce porteur. L'Etat a droit, en effet, à ce que ses nationaux et ses ressortissants soient traités conformément aux règles de droit international (2).

Il est ainsi justifié à prendre la défense de ses nationaux lésés.

En admettant qu'il prenne la résolution d'agir auprès de l'Etat débiteur, par quelle procédure va-t-il le faire ?

Il aura le choix depuis l'action officieuse jusqu'aux procédures violentes. Mais il est arrivé souvent que les Puissances, que nous avons appelées *directrices*, sont intervenues aussi pour mettre de l'ordre dans les finances de l'Etat mauvais payeur. Si cette intervention se produit, il semble résulter de la pratique internationale qu'elle doit respecter les règles suivantes :

1° Que l'intervention ne se produise qu'en cas d'incapacité du débiteur à se tirer seul d'affaire, ou de mauvaise foi évidente de sa part

2° Que l'intervention ait lieu sous forme de collaboration avec le débiteur, même au cas d'intervention pressante, afin de ne pas opérer sur son administration une mainmise trop prononcée tendant à un

(2) ANZILOTTI. — *Revue générale de Droit International Public*, 1906, p. 6. « ...Les devoirs et les prétentions des Etats entre eux, qui ont trait à une façon d'agir ou de se comporter envers des individus, entraînent une relation d'Etat à Etat. où l'individu n'apparaît que comme l'objet de droits et de devoirs des Etats eux-mêmes ».

pseudo-protectorat ou à une annexion déguisée ; en un mot, aucune action ne doit aboutir pour l'Etat débiteur à l'aliénation de son indépendance.

Dans les interventions financières qui se sont produites en Europe, au cours de la seconde moitié du xix^e siècle, notamment en Egypte, en Turquie et en Grèce, les principes que nous venons d'indiquer n'ont pas toujours été observés ou l'ont été de façon différente.

L'Egypte n'était pas apte par ses seuls moyens à gérer utilement ses finances. Une certaine collaboration avec les Puissances intervenantes s'imposait donc ; en fait, cette collaboration a abouti pour ce pays à la perte de sa liberté, aujourd'hui d'ailleurs à peu près entièrement recouvrée.

La condition d'incapacité était beaucoup plus atténuée en Turquie où les Etats ont borné leur action à amener le débiteur à conclure un arrangement avec ses créanciers.

En Grèce, l'intervention s'est traduite par un contrôle officiel strictement limité aux revenus affectés au paiement de la Dette.

A l'heure actuelle, il semble qu'une nouvelle procédure destinée à régler les questions de dettes d'emprunt extérieur est en voie de se manifester. Cette remarque nous est suggérée par les affaires des emprunts-or qui ont été portées en 1929 devant la Cour permanente de Justice Internationale par le Gouvernement français, représentant ses nationaux créanciers, et les Gouvernements serbe et brésilien, débiteurs de ces derniers. Sans doute la portée pratique des Arrêts de la Cour n'est-elle pas ce que nous désirerions qu'elle fût, ces procès se limitant à l'interprétation de clauses contractuelles ; c'est tout de

même une sérieuse indication pour l'avenir de constater que la plus haute juridiction internationale se soit reconnue compétente dans des différends qui séparaient des Etats et les créanciers de leurs emprunts, ceux-ci représentés, il est vrai, par leur propre gouvernement. L'existence de la Cour permanente de Justice internationale offre donc aujourd'hui une procédure plus juridique pour résoudre ces sortes de conflit, et peut-être est-elle appelée, pour l'avenir, à remplacer l'ancienne procédure de l'Intervention.

Si nous portons spécialement nos regards du côté de l'Amérique, nous y remarquons une pratique tout autre, inspirée qu'elle est de la doctrine de Monroë.

L'opposition de l'Amérique aux procédures violentes entreprises par les puissances européennes a été mise en relief, tout au début du xx^e siècle, par le ministre argentin Drago, à l'occasion du blocus, dit *pacifique*, qu'un groupe de Puissances européennes venaient de faire subir au Vénézuéla, dont le Gouvernement se refusait à admettre la voie diplomatique pour le règlement des problèmes intéressant sa dette publique extérieure. Sans tenir compte de la conduite du débiteur, Drago condamnait radicalement cette intervention, non pas tant pour des raisons de droit, selon lui secondaires, que pour des motifs d'intérêt continental appelés à sauvegarder l'indépendance des Etats latins d'Amérique. Drago voyait en effet dans la procédure de l'intervention en matière financière, un acheminement certain vers l'occupation définitive du pays débiteur.

La doctrine de Drago, qui n'est, en somme, qu'une extension de la doctrine de Monroë, a fait l'objet à la deuxième conférence de La Haye, en 1907, sur la proposition du général américain Porter, d'une conven-

tion la modifiant profondément et aux termes de laquelle les Puissances contractantes s'engagent à n'employer la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles qu'au cas où le débiteur aurait refusé de soumettre son différend à l'arbitrage, ou, après l'avoir accepté, refuserait d'exécuter la sentence.

Ainsi la doctrine de Drago, politique, continentale, prohibant l'intervention armée des puissances étrangères à l'Amérique, a fait place, à La Haye, à un accord juridique, mondial, s'étendant à toutes les dettes contractuelles et n'excluant l'emploi de la force que sous réserve.

La Convention Porter, faisant partie du droit public universel, ne devrait-elle pas s'appliquer uniformément sur les deux continents ?

En ce qui concerne les puissances européennes, il ne semble pas qu'elles soient disposées à faire une opposition systématique à cette convention.

Il n'en va pas de même pour le continent américain. Rappelons-nous ce qui a été dit des puissances directrices. Pour sauvegarder les exigences de la doctrine de Monroë et les intérêts des créanciers européens les gouvernants de Washington n'hésitent pas à intervenir eux-mêmes auprès des petits Etats américains à l'effet de les contrôler et de procéder à leur apurement financier ; mais il en résulte trop souvent la confiscation d'une portion notable de leur indépendance.

DETTES DE GUERRE. — Tandis que l'emprunt public extérieur est un acte juridique du droit interne que le droit international tient pour un simple fait, la convention à la suite de laquelle naît une obligation financière à la charge du vaincu constitue un acte juridique

international. C'est un traité-contrat. On serait tenté de penser que sa violation dût entraîner une responsabilité contractuelle comme en législation interne, où c'est le droit commun. Non pas. Le droit international public ne fait aucune distinction entre la violation d'une règle conventionnelle et la violation d'une règle coutumière, car il s'agit dans les deux situations d'une atteinte à la règle internationale, donc d'un délit. L'Etat qui n'exécute pas les clauses du traité encourt par conséquent une responsabilité délictuelle. Il est bien compris que dans le fait, cette responsabilité n'affecte pas toujours la même gravité. Si, par exemple, l'obligation financière a pour cause des actes injustes, des dommages inutiles, la responsabilité du débiteur en sera accentuée puisqu'au devoir d'exécuter l'obligation vient s'ajouter celui de réparer des faits que le droit international réprouve. Le traité apparaît alors comme un acte de justice. Le traité de Versailles a été établi dans cet esprit.

En cas de non-exécution, le droit international admet l'intervention de l'Etat créancier. Toutefois, il lui impose le respect de l'indépendance de l'Etat mauvais payeur, comme dans l'intervention pour dettes publiques. Les exemples récents montrent que cette condition a été remplie. On sait que les accords successifs signés par l'Allemagne et ses anciens ennemis, relativement aux dettes de guerre, l'ont été dans un esprit de plus en plus égalitaire pour parvenir dans les toutes dernières discussions à une égalité autant dire complète. En Autriche et en Hongrie, l'intervention de la S. D. N. s'est manifestée de la manière la plus amicale. Peut-être ne pourrait-on en dire autant pour des exemples antérieurs, témoin le contrôle des Puissances sur les douanes de la Chine en vue de

s'assurer le paiement de l'indemnité qui fut imposée à ce pays à la suite de la guerre des Boxers. Toutefois, cette procédure ne doit pas surprendre si l'on veut se rappeler les visées ambitieuses de toutes sortes dont la Chine, surtout à cette époque, était l'objet de la part des Grandes Puissances.

*
* *

Cet aperçu sur les dettes d'emprunt et les dettes de guerre permet de mettre en évidence quelques points très importants qui leur sont communs. En premier lieu, nous remarquons que la violation de l'obligation constitue de part et d'autre un délit international entraînant la responsabilité internationale de l'Etat débiteur, c'est ensuite l'évolution de l'idée étroite de souveraineté pour tenir compte d'une conception de la communauté internationale de mieux en mieux comprise.

*
* *

Nous nous proposons dans la première partie de notre travail, consacrée à l'étude des procédures relatives aux dettes d'emprunt extérieur, de montrer tout d'abord comment nous sommes naturellement conduit à imaginer une certaine procédure internationale qui devrait être employée contre les Etats défaillants comme étant la plus conforme au droit.

A la suite de cet exposé théorique, nous suivrons jusqu'à l'époque la plus récente l'évolution qui s'est produite dans les idées et dans les faits.

Nous aurons ainsi l'occasion de constater combien la doctrine, toujours très en avance sur les faits, a su apporter son heureuse influence à l'amélioration du

droit international positif. Nous serons, en outre, en mesure d'apprécier ce qu'il reste encore à faire pour réaliser la procédure idéale dont nous aurons exposé les caractères essentiels au Chapitre I de cette première partie de notre étude.

Cette procédure idéale nous apparaît sous la forme d'un droit commun international, d'un ensemble de principes du droit privé adaptés en quelque sorte au droit international. La justice veut que les Etats soient tenus de remplir leurs engagements financiers au même titre que les individus. D'ailleurs, ce droit commun international s'explique par la nature juridique même de l'emprunt extérieur. Nous démontrerons en effet que l'emprunteur et ses prêteurs traitent sur un pied de rigoureuse égalité, en sorte qu'il serait équitable et légitime de faire trancher les différends surgissant entre eux par une autorité commune statuant en dernier ressort, c'est-à-dire après l'échec de toutes les procédures qui auraient pu faire espérer un résultat. En bref, l'idéal serait que les individus créanciers d'emprunt extérieur — considérés comme sujets de l'ordre juridique international, ainsi que le réclament actuellement certains publicistes (3) — eussent comme suprême ressource le droit de citer directement leur débiteur devant un tribunal international disposant de la force de contrainte.

Nous traitons de cette procédure idéale au chapitre premier parce que nous ne voulons pas la présenter comme une conclusion aux cas concrets que nous aurons à examiner, mais plutôt comme une étude purement abstraite, dégagée donc de l'influence des faits.

(3) N. POLITIS. — *Les nouvelles tendances du Droit International*, 1927, p. 82 et s.

Pour ce qui est des dettes de guerre, qui font l'objet de la deuxième partie de notre thèse, nous suivrons sensiblement le même plan en insistant surtout sur les récentes procédures auxquelles ont eu recours les Etats créanciers de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Hongrie pour mettre ces pays à même de réparer les pertes et dommages résultant de leur agression. Y avait-il lieu d'envisager au sujet des dettes de guerre une procédure idéale analogue à celle que nous préconisons pour les dettes d'emprunt ? Nous ne pouvions aller jusque là, car il serait excessif, dans l'état actuel du droit international, de demander à un tribunal quel qu'il soit, de mettre son autorité et ses moyens de contrainte au service du pays vainqueur pour lui faire obtenir le paiement d'une dette dont il a lui-même imposé le montant et le mode de paiement. Mais à défaut de tribunal, il semble bien que les Etats disposeront à l'avenir, pour le règlement de ce genre de dette politique, d'une procédure internationale positive comportant quelque garantie d'impartialité. Il s'agit de l'intervention de la S. D. N., qui doit se produire dans certains cas définis par le Pacte. Compétente pour s'occuper de toute question intéressant la paix du Monde, la Société se doit logiquement d'intervenir au moment d'un traité de paix ainsi qu'au cours de l'exécution des clauses insérées dans le dit traité.

Sans doute cette procédure à caractère politique ne réalise-t-elle pas l'idéal de justice aussi complètement que le ferait l'institution d'un Tribunal pour les dettes d'emprunt, du moins a-t-elle le mérite de faire partie du droit international positif et d'être, par conséquent, une réalité.

PREMIÈRE PARTIE

DETTES D'EMPRUNT EXTERIEUR

CHAPITRE PREMIER

Etude Théorique sur l'Emprunt Extérieur

Section I

ANALYSE JURIDIQUE DE L'ACTE D'EMPRUNT EXTERIEUR

Nous procéderons à l'analyse de l'acte d'emprunt extérieur d'après le droit positif qui, se modelant sur la nature des choses, ne doit pas recevoir de modification sur ce point.

Il est dans la pratique financière des Etats de recourir à l'emprunt lorsque les ressources ordinaires du budget ne suffisent pas à couvrir une dépense publique trop élevée. Quand ils le font, les Etats s'adressent de préférence à leurs nationaux afin de conserver sur les obligations que l'emprunt crée à leur charge un certain contrôle dont ils risquent d'être plus difficilement les maîtres si leurs créanciers sont des étrangers. Mais les gouvernements n'ont pas toujours le choix, et, pour des raisons d'ordre divers, ils peu-

vent se trouver dans la nécessité de faire appel aux capitaux étrangers.

A cette différence consistant dans l'accentuation du contrôle de l'Etat sur ses propres obligations, il convient d'ajouter notamment que l'emprunt intérieur et l'emprunt extérieur font l'objet d'une comptabilité séparée, que l'emprunt extérieur doit être autorisé par le gouvernement sur le territoire duquel il est émis.

Exception faite de ces particularités et d'autres du même genre, les emprunts publics, qu'ils soient nationaux ou internationaux, sont soumis aux mêmes règles de formation que fixe le droit de l'Etat emprunteur et produisent les mêmes effets juridiques. Il n'y a par suite qu'un régime de dettes publiques d'Etat.

Dans les Etats parvenus au stade politique normal, la procédure d'emprunt comporte sensiblement les phases suivantes : à l'origine une loi, puis un décret du chef de l'Etat et un arrêté du ministre des Finances, enfin l'émission. Cette dernière phase, dans laquelle le ministre des Finances propose les titres à l'acceptation des capitalistes, constitue l'acte d'emprunt proprement dit.

En vue de mieux comprendre la nature juridique de ce dernier acte, nous dirons, au préalable, quelques mots sur la raison d'être ainsi que sur la nature juridique des décisions antérieures auxquelles il se rattache, mais dont, nous le verrons, il se sépare dans la suite pour revêtir un caractère nettement différent.

On sait que l'argent obtenu au moyen de l'emprunt n'est pas une véritable recette, mais une anticipation de revenus (4) ayant pour contre-partie un engage-

(4) BONNARD. — *Précis élémentaire de Droit public*, p. 442.

ment de dépenses auxquelles il faudra pourvoir par l'impôt. Or, ce pouvoir d'engager les dépenses de l'Etat et de voter l'impôt est de la compétence normale des assemblées politiques. C'est pourquoi, à la base de tout emprunt d'Etat, on trouve un acte législatif. A cette raison politique, suffisante à justifier l'intervention du Parlement, nous devons ajouter que le vote d'une loi est un acte de nature à apporter aux souscripteurs et aux porteurs éventuels la conviction que le service de la dette sera loyalement assuré.

Quel est le caractère interne de la loi d'emprunt ? Par définition, les décisions de l'organe législatif prennent uniformément le nom de loi. C'est le point de vue formel. Considérées du point de vue de leur nature interne, ces décisions ne sont pas toujours des dispositions ayant une portée générale et abstraite, autrement dit des lois au sens matériel. Est-ce le cas pour l'acte qu'on est convenu d'appeler la loi d'emprunt ?

L'analyse juridique de cet acte législatif en révèle le caractère complexe. On y découvre, en effet, certains éléments qui le font participer de l'acte-condition et quelques autres de l'acte-règle.

Acte-condition, en ce sens que la décision du Parlement apparaît tout d'abord et surtout comme un acte individuel, administratif, comme une autorisation d'émettre un emprunt déterminé plaçant le gouvernement dans la situation objective que prévoient, en la matière, les lois constitutionnelles, écrites ou coutumières, et les lois ordinaires, autrement dit la décision du Parlement donne au Gouvernement une certaine compétence.

Acte-règle, car les conditions essentielles de l'emprunt sont fixées par les représentants du pays par voie générale et abstraite, telles le montant et le type

de l'emprunt, les avantages accordés aux prêteurs, les garanties de paiement des intérêts et, s'il y a lieu, de remboursement du capital.

Ainsi, tandis que la décision du Parlement est un acte-condition pour le Gouvernement, elle est un acte-règle pour les capitalistes et aussi pour les contribuables qui auront à supporter la charge de l'emprunt.

Le décret du chef de l'Etat, par l'autorisation donnée au ministre des Finances et par le mode de fixation des conditions secondaires, offre de même ce double aspect d'être un acte-condition et un acte-règle.

Quant à l'arrêté ministériel, il présente uniquement les caractères de l'acte-règle. Toutes les dispositions qu'il comprend ont été déjà déterminées réglementairement dans la loi et le décret. Il s'y joint celles de détail que le ministre des Finances fixe lui-même, également par voie réglementaire.

Dans ce qui précède nous nous bornerons, pour l'instant, à retenir ce qui intéresse spécialement notre étude, savoir qu'à l'égard des souscripteurs toutes ces décisions sont des actes-règles.

Il semble que lorsque l'effet de droit sera réalisé, et il ne le sera que par la souscription, il doive en résulter des situations juridiques objectives pour les prêteurs. Cependant, par l'analyse de l'acte d'emprunt proprement dit, nous serons conduit à une tout autre conclusion.

Par le moyen de l'émission vont s'établir directement des rapports juridiques entre les parties, d'une part le ministre des Finances, mandataire de l'Etat, d'autre part les souscripteurs.

Le ministre des Finances rédige et présente aux capitalistes un document, dit prospectus d'émission,

dans lequel sont normalement mentionnées, avec plus ou moins de développement, toutes les dispositions figurant aux décisions réglementaires que nous connaissons.

C'est dire que le prospectus est, lui aussi, un acte-règle, ou mieux, la publication d'un acte-règle : l'acte par voie générale au moyen duquel l'Etat offre l'emprunt au public.

Et ici une question se pose avant toutes choses : ce procédé réglementaire employé par le ministre des Finances dans l'arrêté et le prospectus comme il l'a été précédemment par le Parlement et le Gouvernement dans la loi ou le décret, est-il de l'essence même de l'emprunt public ou ne faut-il pas y voir plutôt une nécessité pratique ?

En s'adressant à la bonne volonté des capitalistes, l'Etat ne se trouve plus dans son rôle habituel consistant à donner des ordres ou bien à demander de multiples services qu'il a la possibilité de payer grâce à son large pouvoir de faire entrer dans sa caisse l'argent du contribuable. En empruntant, c'est-à-dire en répartissant dans le temps une dépense urgente mais trop élevée pour être imposée en une fois aux forces contributives du pays, l'Etat agit comme le fait, sur une petite échelle, une personne privée, morale ou physique. Il joue le rôle de solliciteur. Ne devrait-il pas, en bonne logique, débattre avec ses prêteurs les conditions de l'emprunt ? Il est certain que si l'Etat décidait de s'adresser à un richissime banquier capable d'absorber par ses seuls capitaux le montant de la somme demandée, il y aurait nécessairement discussion et entente préalable entre les parties. Les formes légales ou constitutionnelles prévues pour la procédure d'emprunt seraient évidemment observées,

l'on aurait toujours les décisions du Parlement et du Gouvernement, mais ces décisions, qui sont des actes-règles à d'autres égards, ne sauraient constituer, à peine est-il besoin de le dire, des actes-règles pour cet unique prêteur. L'acte juridique essentiel concernant celui-ci, serait le contrat qu'il aurait à signer avec le ministre des Finances et contenant toutes les clauses sur lesquelles l'accord a été réalisé avant que fût commencée la procédure officielle. Il va sans dire que dans cette espèce la rédaction d'un prospectus deviendrait inutile. En fait, l'Etat est obligé de faire appel à la foule des capitalistes pour pouvoir réunir des sommes se chiffrant par dizaines de millions, quelquefois par milliards. Le principe n'en reste pas moins identique à lui-même et si l'Etat, à l'occasion d'un emprunt, ne discute pas avec chacun de ses prêteurs, c'est simplement parce qu'il se heurte à une impossibilité matérielle. Il doit se borner à proposer ses conditions à tous ceux qui peuvent être en mesure de les accepter et le faire d'une manière uniforme. La voie réglementaire n'est qu'un procédé obligé en même temps que commode.

En réalité, l'Etat n'agit donc pas selon son bon plaisir. Voulant emprunter au meilleur compte, mais voulant fermement attirer à lui tout l'argent qu'il juge lui être nécessaire, il ne fait rien avant d'être suffisamment informé sur l'état du marché financier, la situation économique, le degré de confiance qu'il croit inspirer. L'Etat envisage toutes les possibilités et doit y conformer sa conduite comme, à peu de chose près, s'il lui avait fallu discuter avec chacun des intéressés. Sous peine d'échec, il ne saurait se comporter autrement.

Tournons-nous, d'ailleurs, du côté des capitalistes..

Munis du prospectus d'émission, ils vont examiner les avantages et garanties qui leur sont offerts en échange des capitaux sollicités, et nous sommes naturellement fondé à penser qu'ils n'hésiteront pas à s'abstenir si ces avantages et garanties leur paraissent manifestement insuffisants ou par trop douteux. En ce cas, l'effet de droit recherché ne se produira pas et il ne restera, à l'expiration de la souscription, qu'une déclaration de volonté sans contre-partie aucune ; en plus net, il ne restera absolument rien des décisions prises au sujet de l'emprunt. Il est probable que devant cet insuccès, l'Etat, contraint par le besoin, va faire un nouvel appel aux capitalistes. Mais, cette fois, il aura à mieux tenir compte de la volonté, connue quoique non déclarée, des souscripteurs possibles. Que nous voilà loin de ces situations où les volontés individuelles ont à s'incliner devant celle de l'Etat. Ne perdons pas de vue que nous sommes dans le domaine de l'emprunt volontaire. En admettant que le capitaliste souscrive, c'est librement qu'il le fera et parce qu'il y a accord entre sa volonté et celle de l'Etat, manifestée en la personne de son mandataire, le ministre des Finances. Sans cet accord aucun lien de droit ne peut être établi. Dans la réalité des choses, cela signifie d'abord que la fixation des conditions de l'emprunt n'est pas unilatérale et, en second lieu, que l'acte d'emprunt proprement dit est un accord de volontés.

La situation que fait naître cet accord de volontés est concrète et individuelle. Il importe peu que le titre soit nominatif ou au porteur, car la situation juridique ne repose pas sur la forme du titre, mais sur sa propriété et quel qu'en soit le propriétaire. Le titre est nominatif ou au porteur pour des motifs étrangers à

cette situation de droit, qui est la même pour tous les créanciers de l'emprunt. Concrète et individuelle, la situation est-elle en même temps momentanée ? Pour l'emprunt amortissable il n'y a aucune difficulté. Concernant l'emprunt perpétuel, il semble bien que la situation soit permanente. A vrai dire, il n'en est rien du fait que l'Etat peut toujours user de la faculté de rachat. Cette possibilité, réalisable à tout instant, met le créancier dans une situation dont on ne saurait dire qu'elle est permanente. Nous trouvons ainsi réunis tous les éléments d'une situation juridique subjective.

En ajoutant que c'est là une situation de créancier à débiteur, sommes-nous autorisé à affirmer que l'emprunt proprement dit est un contrat ?

Précisons ce qu'on entend par le mot contrat et, à cet effet, voyons la définition qu'en a donné l'éminent Doyen Duguit. « Le contrat, dit-il, est un acte juridique dont le caractère spécifique est nettement déterminé. Il est constitué par deux déclarations de volonté impliquant un accord préalable. Chacune de ces déclarations de volonté a un objet différent ; chacune a un but différent parce qu'elle est déterminée par l'autre. L'acte pris en son tout a pour objet la naissance d'une situation réunissant deux personnes ou deux groupes de personnes entre lesquels naît un rapport de créancier à débiteur » (5).

Il faut donc, parmi les conditions indispensables, qu'il y ait accord préalable entre les intéressés, et cet accord ne peut provenir que d'une libre discussion.

Or, si l'on soumet l'acte d'emprunt à une analyse juridique rigoureuse, on y trouve la juxtaposition de

(5) DUGUIT. — *Traité de Droit constitutionnel*. 2^e édition. Tome I, 1923, p. 283.

deux actes de nature différente : 1° L'offre par voie générale faite au public (acte-règle) ; 2° L'adhésion individuelle des souscripteurs (acte subjectif). Par suite, l'acte d'emprunt ne serait pas un contrat à proprement parler.

Mais, à considérer le résultat de l'examen auquel nous nous sommes livré pour dégager le caractère intime et réel de l'acte d'emprunt, on constate que la situation est identique à celle découlant d'un contrat ; les choses se passent comme s'il y avait discussion des clauses de l'emprunt. On peut dire, en somme, que l'acte d'emprunt est un contrat contenant les éléments du contrat d'adhésion.

Toutes les conditions énumérées dans le prospectus sont devenues la matière de la stipulation contractuelle.

Ils sont fort rares aujourd'hui ceux qui contestent encore le caractère contractuel de l'emprunt. Les divergences apparaissent au contraire très marquées sur le point de savoir de quelle sorte de contrat il s'agit. Précisons notre manière de voir.

L'emprunt est-il un contrat synallagmatique ou unilatéral ? commutatif ou aléatoire ? individuel ou collectif ? de droit commun ou de droit public ?

Si, dans sa formation, l'emprunt d'Etat est un accord de volontés et non un acte unilatéral, nous constatons que dans ses effets cet accord de volontés n'engendre des obligations que chez l'emprunteur. Quelquefois, ce caractère n'apparaît pas immédiatement, par exemple si les versements de capital se font par fractions. Mais il n'y a là qu'une situation provisoire. Dès que le prêteur a versé intégralement le capital souscrit, son obligation, satisfaite, est remplacée par un pouvoir subjectif correspondant à l'obligation qui reste à la

charge du débiteur. Il s'agit donc bien d'un contrat unilatéral.

C'est un contrat commutatif. L'obligation de l'Etat doit être considérée comme certaine. Par son caractère de durée, l'Etat, malgré certaines périodes de crise, pourra toujours devenir solvable. De plus, son obligation demeure telle qu'elle a été primitivement fixée. Il y a bien un commerce des titres d'emprunt, leur valeur subit des fluctuations, mais les actes de spéculation ont lieu dans les rapports des porteurs. L'Etat lui-même, comme toute personne privée, peut acheter ou vendre. En revanche, en sa qualité de partie au contrat, son obligation déterminée par le prospectus reste invariable. L'Etat ne peut régulièrement se libérer qu'aux conditions convenues, abstraction faite de la cote actuelle de la Bourse. Nous rappelons que, en cas d'emprunt perpétuel, si l'Etat veut se racheter ou opérer une conversion volontaire, le droit financier exige le remboursement du capital au pair. Le contrat d'emprunt d'Etat n'a donc en soi rien d'aléatoire.

C'est un contrat individuel. L'Etat ne s'adresse pas à une collectivité de capitalistes qui se seraient associés en vue de concourir à tel emprunt ; il s'adresse indistinctement à tous ceux qui sont susceptibles de jouer dans le contrat le rôle de créancier, chacun restant indépendant du voisin.

C'est enfin un contrat de droit commun. Nous avons vu que, étant un engagement de dépenses, l'emprunt d'Etat est soumis à certaines formes politiques, après quoi l'autorité administrative, se conformant aux règles générales du droit privé, se comporte à l'égard des prêteurs comme un emprunteur ordinaire. Au même titre que ce dernier, en effet, le ministre des

Finances demande de l'argent sous des conditions que le capitaliste est libre d'accepter. Par suite, l'emprunt d'Etat ne se présente pas autrement qu'un contrat de droit commun. En vain, voudrions-nous y découvrir les éléments d'un contrat administratif. Nous ne voyons pas pour le prêteur de cahier des charges contenant des règles contractuelles exorbitantes du droit privé, étant donné que l'analyse du contrat fait apparaître des obligations seulement du côté de l'Etat. Nous ne voyons pas non plus qu'il y ait coopération personnelle et directe du co-contractant de l'Etat au fonctionnement des services publics, du moment que ce co-contractant, après avoir versé le capital — c'est, au fond, la seule chose qu'on attende de lui — demeure à l'extérieur du service, se contentant de toucher les revenus d'un placement qui lui a paru avantageux.

A l'opposé de notre thèse, on voudrait voir dans l'emprunt d'Etat un contrat réglementaire où l'emprunteur bénéficierait en droit d'un privilège exceptionnel, d'une sorte de condition potestative (6). On dit notamment, à l'appui de cette assertion, que le prêteur est un collaborateur des services publics en ce sens qu'il est dans une situation sensiblement analogue à celle du contribuable, car l'emprunt est si peu différent de l'impôt que l'Etat a le pouvoir discrétionnaire de passer progressivement de l'un à l'autre si un besoin très pressant d'argent le pousse à le faire (7).

(6) WEISS. — *Le Droit international privé*. T. V, p. 90 et s. « ...L'Etat est toujours l'Etat, en quelque qualité et de quelque manière qu'il contracte ou qu'il s'oblige ; qu'il émette un emprunt, qu'il exploite un monopole... »

(7) WATRIN. — *Essai de construction d'un Contentieux international des Dettes publiques*. Thèse, Nancy, 1929, p. 42 et s.

Nous estimons, au contraire, qu'il y a entre les deux procédés une différence nettement tranchée, l'emprunt étant un acte subjectif dérivant du régime de liberté, au lieu que l'impôt soumet le contribuable à un statut objectif. En tant qu'il est volontaire, l'emprunt ne peut se concevoir comme un contrat réglementaire dans lequel le souscripteur aurait une situation subordonnée. Choissant ce moyen, l'Etat prend des engagements qu'il a l'obligation absolue de tenir. D'ailleurs, il n'est pas très exact de dire que l'Etat, en cas d'échec de l'emprunt, puisse à sa volonté recourir à un impôt extraordinaire frappant l'ensemble des contribuables. Peut-être le pourra-t-il en période de crise grave comportant l'emploi de la contrainte parmi les moyens de gouvernement ; mais en période normale, il n'aboutira à rien si la masse des intéressés s'y oppose résolument. Ainsi, nous n'admettons pas pour l'emprunt intérieur le caractère réglementaire qu'on voudrait attribuer à l'acte d'emprunt proprement dit, à plus forte raison ne l'admettons-nous pas quand il s'agit d'un emprunt extérieur qui ne saurait évidemment se transformer en un impôt pour des étrangers ne résidant pas dans le pays emprunteur ou n'y possédant aucun bien.

Il est, selon nous, un seul cas de collaboration : c'est lorsque l'Etat débiteur, en toute bonne foi, sollicite de ses créanciers de nouveaux capitaux qui lui permettront, sans avoir à trop amoindrir ses services publics, de continuer à assurer le service de la Dette. Emis à la fois dans l'intérêt direct de l'Etat et de ses créanciers, pareil emprunt est bien un emprunt de collaboration. Hâtons-nous de dire que nous aurons là encore, en raison du caractère éminemment volontaire

de cette sorte d'emprunt, un contrat de droit commun et non un contrat réglementaire.

*
* *

En conclusion de ce qui précède, nous croyons pouvoir affirmer que l'Etat ne saurait se prévaloir d'aucune raison juridique pour essayer de justifier l'inexécution de son obligation. Les situations subjectives que fait naître le contrat d'emprunt sont intangibles. Il suffit que le ministre des Finances, en particulier, soit demeuré dans le cadre de sa mission définie par la loi et le décret d'emprunt. S'il a, au contraire, excédé ses pouvoirs et si son mandant, c'est-à-dire l'Etat, ne ratifie pas, les souscripteurs peuvent avoir fait un contrat manquant de base légale. Sans doute leurs capitaux ne seront pas nécessairement sacrifiés, étant donné qu'ils ont toujours la faculté d'invoquer pour la défense de leurs intérêts la théorie de l'enrichissement sans cause, mais ce moyen de droit est tellement incertain dans ses résultats qu'ils feront bien de ne pas contracter s'ils découvrent quelque divergence entre le prospectus et les décisions du Parlement ou du Gouvernement.

Imaginons maintenant qu'il y ait non-concordance entre les conditions de détail de l'arrêté ministériel — ces conditions ajoutées à celles de la loi et du décret et qui sont l'œuvre exclusive du ministre des Finances — et les conditions correspondantes du prospectus d'émission. Le contrat, dont les clauses sont contenues dans le prospectus, sera-t-il irrégulier à cause de cette divergence entre l'arrêté et le prospectus? Evidemment non. S'agissant ici, dans les deux textes, des conditions qui sont uniquement l'œuvre du ministre des Finances, celui-ci peut légi-

timent, tant que la souscription n'est pas ouverte, modifier à sa volonté les textes l'un par l'autre. Paru en dernier lieu, le prospectus fera foi par rapport à l'arrêté, de sorte que le contrat d'emprunt émané du prospectus ne sera jamais entaché d'irrégularité, tout au moins au sujet des divergences dont il est présentement question.

Plaçons-nous à un autre point de vue. Le contrat étant régulièrement conclu et normalement exécuté, des modifications sont apportées aux actes objectifs qui l'ont précédé : loi, décret, arrêté. D'après ce que nous venons de voir, il n'est pas utile d'attribuer la moindre valeur à celles qui seraient relatives aux conditions de l'arrêté. Elles n'auraient, nécessairement, aucun effet. Mais supposons que les modifications portent sur la loi ou le décret d'emprunt et qu'elles soient le fait d'une nouvelle loi ou d'un nouveau décret. A considérer les choses en soi, il n'y a juridiquement rien à dire, les actes objectifs pouvant toujours modifier des actes de même nature. Faut-il pourtant aller plus loin ? Ainsi, au regard des principes généraux du droit, cela aura-t-il une influence quelconque sur le contrat, sur l'acte d'emprunt proprement dit ? La négative s'impose, car les actes objectifs ne peuvent porter atteinte à des situations juridiques subjectives déjà nées. Il y a là deux domaines indépendants l'un de l'autre. Les nouvelles décisions d'ordre législatif ou gouvernemental, valables en soi, n'auront aucune portée vis-à-vis des créanciers, toutes les dispositions qu'elles visent étant passées dans un acte subjectif. De quelque façon que l'Etat opère pour se dégager du contrat, le rapport de droit établi avec chacun de ses créanciers reste inchangé.

Parlera-t-on de la force majeure ? Cette circonstance peut entrer en ligne de compte ; elle ne saurait être appréciée ici par l'Etat à lui tout seul, sans consulter ses créanciers, précisément parce que, simple partie au contrat, il n'a pas qualité pour se faire lui-même juge du cas de force majeure.

De l'obligation juridique née à la charge de l'Etat, on peut tirer une conséquence importante relativement aux changements de régime ou de gouvernement. Ces événements se produisent, bien entendu, au sein de l'Etat, mais sans que celui-ci en soit affecté dans ses éléments essentiels. Quoi qu'il advienne, l'Etat demeure toujours l'Etat avec ses droits et ses obligations. Régime et gouvernement ne sont que des modes spéciaux d'organisation intérieure et de direction. C'est au profit ou à la charge de la nation organisée que les gouvernants acquièrent des droits ou contractent des obligations. C'est pourquoi, liés à l'Etat, ces droits et ces charges, dont, par suite, la dette extérieure, survivent avec lui à tous les changements de régime ou de gouvernement.

D'autre part, envisageons le cas où, en vertu d'un traité, un Etat est incorporé en totalité ou en partie à un autre Etat. Quel doit être le sort de son patrimoine, actif et passif ? Nous sommes en présence d'une véritable succession, mais non bénéficiaire, le fait même de l'incorporation comportant de la part de l'annexant l'acceptation pure et simple des avantages comme des charges, quel que soit le volume de ces dernières. Sous réserve des accords pouvant intervenir, l'ayant-cause a spécialement l'obligation juridique d'assurer le service de la dette extérieure de son auteur, en totalité ou proportionnellement à la partie incorporée.

Section II

EXÉCUTION VOLONTAIRE ET DE BONNE FOI DU CONTRAT D'EMPRUNT PAR L'ÉTAT DÉBITEUR

Il est acquis que l'Etat a l'obligation juridique de tenir ses engagements envers ses prêteurs étrangers. En aura-t-il toujours la possibilité ? Il est assez normal de penser aux difficultés qui pourraient venir faire échec à sa meilleure volonté de payement, ne serait-ce que pour un temps très court.

En pareille situation, si l'Etat débiteur veut obtenir un concordat avec ses créanciers, il pourra procéder de deux façons :

1° Ou bien sur le terrain du droit interne : tâcher de faire constituer par voie diplomatique, en s'adressant à l'Etat des individus créanciers, un syndicat de porteurs de titres ; ceux-ci nommeront des représentants pour discuter avec l'Etat débiteur les conditions de l'accord. Comme une personne privée, l'Etat se disposera à exposer en toute franchise sa situation financière et économique, ainsi que les besoins indispensables de ses services publics pour demander des facilités provisoires de règlement, voire une réduction de sa dette. Avec la même loyauté, les créanciers devront s'efforcer d'arriver à un arrangement avec l'Etat au moyen de concessions réciproques. Bien que désintéressés des services publics de l'Etat étranger, les créanciers ne pourront pas cependant les ignorer. Leur droit n'est pas en discussion. Il s'agit seulement

de concilier deux points de vue afin de ménager le crédit du débiteur et l'intérêt des créanciers. « L'arrangement une fois établi, les gouvernants de l'Etat débiteur en inscriront les dispositions dans une loi, afin que toutes les autorités publiques aient l'obligation de la mettre à exécution » (8).

Il convient de noter aussi l'arbitrage en tant que procédure de droit interne, laquelle est employée par l'Etat d'accord avec ses créanciers, en attendant l'arbitrage international dont il sera parlé à la section suivante. « C'est une modalité de l'accord amiable. L'Etat débiteur et les porteurs de titres conviennent de faire régler la question par des arbitres, chaque partie prenant l'engagement de se soumettre à la décision arbitrale. Le recours à l'arbitrage peut être décidé au moment où l'emprunt est émis ; dans ce cas, une clause compromissoire est inscrite dans le contrat d'emprunt... Le recours à l'arbitrage peut avoir lieu après l'emprunt, au cas de conflit... » (9).

2° Ou bien sur le terrain international, l'Etat emprunteur pourra s'adresser à l'Etat protecteur des créanciers, en raison de l'intérêt qu'a cet Etat lui-même de voir payer ses nationaux, et conclure avec lui un arrangement qui sera un traité international, comme en matière de protection des nationaux.

(8) G. JÈZE. — *Cours de Législation financière*. 6^e Edition. Livre II (dépense publique, crédit public) 1922, p. 316.

(9) Même ouvrage, pp. 318, 319.

Section III

DIFFÉRENTES SANCTIONS DU DROIT INTERNE ET DU DROIT INTERNATIONAL A APPLIQUER EN CAS D'INEXÉCUTION

A. — DROIT INTERNE. — *Les Tribunaux.* — L'accord ne s'est pas fait, ou bien aucun pourparler n'a pu être engagé. Se faisant juge de sa solvabilité, l'Etat aura mis par exemple ses créanciers étrangers en face du fait accompli : cessation des paiements ou modification unilatérale du contrat (10).

Avant de recourir aux procédures internationales, les créanciers devront, tout d'abord, réclamer justice devant les tribunaux du droit interne comme ils le feraient à l'égard d'un quelconque débiteur. Devant les tribunaux de quel Etat ? Acte juridique du droit interne, l'emprunt extérieur est de la compétence normale des tribunaux de l'Etat débiteur et, dirons-nous, des tribunaux de droit commun puisque l'emprunt proprement dit affecte la forme d'un contrat ordi-

(10) CAUWÈS. — *Cours d'Economie politique*. T. IV, p. 483. Pour remédier aux abus, l'auteur indique les mesures préventives qui seraient compatibles avec la liberté du marché. « On soumettrait par exemple les banquiers, intermédiaires des Etats emprunteurs, à l'obligation de faire connaître dans le prospectus et les placards relatifs aux emprunts : 1° L'importance de l'Etat emprunteur ; 2° Le total de sa dette publique ; 3° Les ressources domaniales ou fiscales des dernières années ; 4° Les biens affectés en garantie au cas d'hypothèque légale ; 5° Les charges hypothécaires antérieures, s'il en existe ; 6° Les fonds au moyen desquels les intérêts doivent être servis aussitôt après la réalisation de l'emprunt.

naire. En fait, la plupart des pays retirent à la juridiction de droit commun la connaissance des litiges portant sur leurs emprunts. Quoi qu'il en soit, les créanciers s'adresseront aux tribunaux dont la compétence est reconnue en cette matière par l'Etat emprunteur, et nous estimons que si les griefs des créanciers paraissent fondés, les juges ont le devoir de condamner l'Etat à consacrer au service de sa dette extérieure une portion de ses revenus calculée de façon à ne pas arrêter le fonctionnement des services publics. L'Etat sera traité comme une personne privée débitrice et ne disposant d'aucun capital, mais qui aurait un salaire ou un traitement susceptible d'un prélèvement périodique au profit des créanciers. De même qu'on ne peut supprimer à l'individu les moyens d'existence indispensables, de même les services publics, sans lesquels l'Etat ne peut subsister, ne sauraient être réduits au delà du strict nécessaire. Il y a plus : fonctionnant dans l'intérêt général, les services publics ne doivent pas s'arrêter un seul instant. Cette procédure juridictionnelle ainsi comprise paraît être dans la ligne du droit. De là à en attendre un résultat certain, il y a cependant fort loin.

D'ailleurs, deux cas sont à distinguer :

1° L'Etat n'est pas mauvais payeur, mais il se pose une difficulté sur l'interprétation du contrat ; alors la décision du tribunal interne compétent est efficace. Malheureusement ce cas est d'une extrême rareté.

2° L'Etat est de mauvaise foi et ne se soumet pas à la décision de ses tribunaux. Il arrive aussi que la compétence du juge se heurte à un acte législatif, ou encore que les tribunaux, agissant dans les vues de l'Etat, assimilent les décisions de l'autorité administrative à des actes de gouvernement échappant à toute

juridiction. Dans l'hypothèse très improbable où les tribunaux déclareraient l'action recevable et se prononceraient sur le fond, le feraient-ils en toute impartialité ? Enfin, n'oublions pas qu'ils ne disposent d'aucun moyen matériel pour obliger l'Etat à s'exécuter. Le recours aux tribunaux du droit interne est pour ainsi dire illusoire quand il s'agit de mesures aussi graves que celles consistant pour un Etat à cesser délibérément le service de ses emprunts extérieurs ou à modifier unilatéralement, donc abusivement, les clauses du contrat. Ce recours ne sera effectif que pour des cas isolés et sans grande portée pécuniaire pour l'Etat, comme le sont par exemple les contestations sur le payement des arrérages.

Ainsi, les tribunaux du droit interne sont autant dire totalement frappés d'impuissance contre un Etat qui dépouillerait complètement ses créanciers étrangers ou seulement leur imposerait de nouvelles conditions moins avantageuses. Malgré cela, nous affirmons que les créanciers doivent tout tenter pour engager une instance devant les tribunaux du pays débiteur à l'effet de faire solennellement constater que le rapport de droit existant entre eux et l'Etat débiteur a fait place, en réalité, à un rapport de force au profit de ce dernier, soit qu'il y ait déni de justice, soit, ce qui revient au même, qu'une décision judiciaire ait été rendue contrairement au droit. La constatation de cette situation doit être considérée comme la préface et la justification de procédures ultérieures.

Les créanciers d'un emprunt national ont toujours la possibilité de s'unir pour constituer une force capable d'obliger l'Etat défaillant à faire, tout au moins, certaines concessions. Pour les créanciers d'un

emprunt extérieur, c'est là un moyen restant en dehors de leur portée.

En définitive, tout espoir d'obtenir satisfaction semble leur échapper dans le plan national. Qu'à cela ne tienne, la plus large latitude leur est donnée pour en appeler à la protection du droit international.

B. — SANCTIONS DU DROIT INTERNATIONAL. — a) *Intervention de l'Etat protecteur*. — Comme condition de leur existence, les rapports contractuels exigent de la part des intéressés le respect de la parole qu'ils ont librement donnée. C'est une norme universelle, valant donc pour les Etats comme pour les individus et sur laquelle le droit international s'appuie pour imposer aux Etats l'obligation de tenir leurs engagements envers leurs créanciers étrangers. Nous avons vu que cette obligation rentre dans la catégorie des obligations négatives, c'est-à-dire leur imposant le devoir de ne rien faire de contraire à leurs engagements, par opposition aux obligations positives du droit international imposant aux Etats le devoir d'intervenir par voie d'entente pour l'organisation des services publics internationaux ; de plus, il s'agit d'une obligation négative établie à la fois dans l'intérêt de la communauté internationale et dans celui des individus. Nous pourrions y ajouter l'intérêt de l'Etat dont les créanciers sont les ressortissants, puisque l'exécution normale du service de la Dette extérieure par l'Etat débiteur se traduit par une importation de sommes d'argent propres à améliorer sa balance des comptes dans une appréciable proportion. Si l'Etat débiteur viole son obligation et commet par suite un délit international, on comprend que l'Etat des créanciers agisse auprès de lui pour la sauvegarde de ses

intérêts économiques, mais il lui convient surtout de le faire pour se conformer à la règle de droit qui caractérise sa mission même d'Etat et selon laquelle il a le devoir de protéger ses nationaux dans les droits que leur emprunteur se refuse à reconnaître. Rattaché à ce que certains auteurs (11) désignent sous l'expression *compétence personnelle de l'Etat*, ce devoir de protection — nous n'insisterons jamais assez sur ce point — s'impose d'une façon toute particulière, du fait que le contrat d'emprunt a été conclu par les parties sur la base d'une rigoureuse équivalence juridique. Cette équivalence venant à être rompue par la faute de l'Etat débiteur, il appartient à l'Etat protecteur des créanciers de chercher à la rétablir en prenant la place de ceux dont il est le défenseur naturel et immédiat.

Lorsque ses nationaux, créanciers d'un Etat étranger, lui demandent protection, l'Etat doit, avant tout, se renseigner au sujet des griefs qui lui sont soumis et s'assurer que les créanciers ont fait l'effort voulu pour conclure un arrangement avec leur débiteur et, en cas d'insuccès, pour intenter une action devant les tribunaux de ce dernier. Ce rôle d'enquêteur entre normalement dans les attributions du ministre des Affaires Etrangères, secondé par les représentants diplomatiques accrédités auprès de l'Etat débiteur. Il va sans dire que l'enquête, très délicate, doit être conduite avec beaucoup de tact et à l'insu du débiteur, de manière à ne pas blesser ses susceptibilités, dans l'ignorance où l'on est encore de ses torts. Il n'est pas impossible, en effet, que les créanciers se soient mon-

(11) BASDEVANT, cours, Paris. — Marc RÉGLADE, article. — ROUSSEAU, article.

très trop intransigeants à l'égard d'un débiteur de bonne foi. Dans l'hypothèse où les griefs des créanciers paraîtraient fondés, l'Etat agirait officieusement et resterait étranger à toute préoccupation, politique ou autre, qui ne viserait pas exclusivement à la satisfaction des droits des créanciers. Il jouerait le rôle de conciliateur, appliquant son action à rapprocher les intéressés, à leur suggérer des concessions réciproques et les amener, autant qu'il se peut, à collaborer dans leur intérêt commun. Nous estimons que l'Etat protecteur des créanciers ne saurait raisonnablement dépasser les limites de cette procédure officieuse. Ses moyens d'information, en principe insuffisants et d'une impartialité sujette à caution ne l'autorisent pas à dicter les conditions dans lesquelles le débiteur aurait à exécuter son obligation. Ainsi rejeterons-nous résolument jusqu'au contrôle financier exercé par l'Etat dont les porteurs sont les ressortissants, même s'il devait y avoir collaboration entre les deux Etats et que le débiteur fût incapable de se tirer seul d'affaire. Et pourtant, le droit international admet l'intervention sous forme de contrôle financier quand ces deux conditions sont remplies. Le droit international exige bien le respect de l'indépendance de l'Etat défaillant, mais nous ne pouvons nous empêcher de voir dans cette collaboration entre Etats un danger politique permanent. Des visées ambitieuses sont toujours à craindre qui viendraient faire oublier chez l'intervenant jusqu'à la meilleure bonne foi initiale. C'est pourquoi nous nous en tenons à l'action officieuse. Cette procédure a, en outre, l'avantage de pouvoir être employée par tous les Etats, les faibles comme les forts, au lieu que le contrôle est l'apanage de ces derniers. Il est certain que l'action officieuse ne donnera

pas toujours le résultat voulu, mais nous notons qu'elle n'est qu'une simple phase dans l'ensemble des procédures auxquelles doivent recourir les créanciers.

*
* *

b) *L'Arbitrage*. — On trouve encore dans le plan international la procédure de l'arbitrage. Cette procédure, qui sera quelquefois inspirée par l'Etat des créanciers au cours de l'action officieuse, est loin d'être dépourvue d'efficacité. On doit donc aussi recourir à ce moyen qui peut apporter une solution au conflit, sans se dissimuler néanmoins les difficultés que présente sa réalisation. Et d'abord, les parties, c'est-à-dire l'Etat débiteur et l'Etat des porteurs, celui-ci agissant en vertu de son devoir de protection, arriveront avec peine à s'entendre sur les termes du compromis. Il est à craindre notamment que l'Etat débiteur cherche à restreindre la portée de la future sentence, ne voulant pas se soumettre par avance à une décision absolue qui risquerait peut-être, d'après lui, de compromettre gravement sa situation financière, ainsi que l'économie nationale. Par ailleurs, à supposer que l'accord se soit fait sur la rédaction du compromis, quelle sera dans la suite la garantie des créanciers puisque l'exécution de la sentence est laissée, en somme, à la discrétion de l'Etat emprunteur ? Ce n'est pas à dire qu'il faille, *a priori*, désespérer de la bonne foi de celui-ci. Une conduite loyale de sa part n'est pas chose impossible, et c'est pour cela que nous préconisons aussi le recours à cette procédure de droit international. L'arbitrage est d'ailleurs prévu par la Convention Porter (1907).

Section IV

QUELQUES VUES SUR UNE PROCÉDURE IDÉALE DEVANT UNE JURIDICTION INTERNATIONALE QUI INTERVIENDRAIT EN DERNIER RESSORT

Il se dégage de l'ensemble des considérations précédentes que les procédures du droit interne et du droit international, très limitées dans leurs moyens, peuvent faire espérer cependant le résultat voulu. En vue de réaliser la sanction de l'obligation contractée par le débiteur, le créancier devra par suite chercher à employer successivement toutes ces procédures. Il ne nous a pas échappé que dans la pratique la ferme intervention de l'Etat protecteur des créanciers a souvent donné à ces derniers une entière satisfaction. Malgré cela, nous avons réduit le rôle de l'Etat aux proportions d'une simple action officieuse. Nous avons expliqué combien la procédure politique de l'intervention se révélait dangereuse pour l'indépendance de l'Etat défaillant, même si l'intervenant lui prêtait sa collaboration. L'intervention est le fait des forts, tandis que l'action officieuse, à la portée de tous les Etats, apparaît comme étant plus conforme à l'idée de justice. En condamnant l'intervention, nous n'avons pas voulu, bien entendu, amoindrir les chances des créanciers. Nous avons seulement observé certains principes de logique et d'équité, et c'est justement en vertu de ces principes que nous arrivons nécessairement à concevoir une ultime procédure apte à pro-

téger les droits des créanciers dans la mesure où ils seraient reconnus fondés et à empêcher, par conséquent, les Etats débiteurs de se soustraire aux obligations que l'emprunt extérieur a fait naître à leur charge. Seule une autorité commune, ayant le caractère international, peut remplir un pareil rôle. Placée au dessus de parties juridiquement égales, elle les départagera et répondra du même coup aux aspirations de la communauté internationale, laquelle recommande aux Etats de respecter leurs engagements financiers afin qu'il ne soit pas porté atteinte au crédit international, c'est-à-dire à l'une des principales conditions de la prospérité et du bien-être universel.

Les décisions de cette autorité devront être définitives. C'est pourquoi, vu l'importance des intérêts en jeu, il est indispensable qu'un effort loyal ait été préalablement fait à l'endroit des procédures que nous avons examinées et dont quelques-unes contiennent de précieux éléments de conciliation.

En conséquence, il serait hautement désirable qu'en cas de litige un juge, à l'abri de toute pression et statuant en dernier ressort, vint trancher le différend par une décision ayant force exécutoire. On aurait ainsi un droit commun international qui régirait la matière des emprunts extérieurs. Il n'est pas douteux, en effet, que pour s'imposer, cette institution devrait être exempte des imperfections inhérentes aux procédures antérieures, comme la partialité, l'insuffisance des moyens d'information ou l'absence de toute voie d'exécution.

Nous trouverions très bien que la Cour permanente de Justice internationale s'adjoignît une section spé-

cialisée dans la connaissance des conflits relatifs aux questions d'emprunts internationaux.

Puisque nous sommes dans le droit commun et que l'individu est aujourd'hui considéré presque unanimement comme la véritable fin du droit, il faudrait logiquement et à titre tout à fait exceptionnel, lui attribuer la personnalité internationale au moment d'agir devant la juridiction internationale, afin qu'il pût citer directement l'Etat débiteur devant cette juridiction, sans avoir donc à passer par l'intermédiaire de son propre gouvernement. Il est toujours à redouter que, sollicité par certains intérêts, celui-ci ne consente pas à seconder ses nationaux, qui resteraient alors sans juge. Cependant, il serait bon d'admettre que l'Etat dont les créanciers sont les ressortissants pourra intervenir à l'instance, soit pour les aider et les appuyer, soit en raison de l'intérêt qu'un placement de capitaux à l'étranger présente pour l'économie générale d'un pays. Nous ne voulons pas méconnaître que l'attribution à l'individu de la qualité de sujet de droit international risquerait de faire assiéger le Tribunal par un nombre très élevé de demandeurs. Une période de transition semble nécessaire qui permettrait d'adapter le droit de recours des créanciers à la possibilité pour le Tribunal de satisfaire à toutes les instances. Nous ne voyons rien de mieux que les associations de porteurs pour réaliser cette adaptation. Ces groupements comprendraient sans exception tous les créanciers d'un même emprunt extérieur. Il suffirait pour cela d'insérer dans le prospectus une clause expresse prévoyant la formation obligatoire de l'association. L'assemblée générale des porteurs de titres en élirait les mandataires. Ceux-ci, représentant les intérêts collectifs de l'association, ainsi que les intérêts

particuliers de ses membres, auraient dans leurs fonctions, après avoir vainement recouru aux procédures antérieures, celle de citer directement l'Etat débiteur devant la section spéciale, en exerçant leur action sous la forme d'un recours en indemnité pour délit international commis par l'Etat débiteur. Ils ne peuvent, en effet, dans l'état actuel du droit international positif, pour lequel les actes du droit interne n'ont pas de valeur juridique, former devant une juridiction internationale une action en responsabilité contractuelle basée sur l'inobservation du contrat d'emprunt, acte du droit interne. Pour apprécier le délit, la juridiction internationale devra examiner le contrat d'emprunt, non pas comme acte juridique du droit interne, mais accessoirement et comme élément d'information. Au principal, c'est une question de responsabilité internationale qui se pose. La Cour répondra par une décision subjective, c'est-à-dire s'appliquant à l'ensemble des créanciers de l'emprunt qui fait l'objet de la contestation. La Cour agira de même pour apprécier les actes du droit interne : loi, décret, arrêté ministériel, qui ont précédé l'acte d'emprunt. Par ce détour, qui respecte les principes du droit international positif actuel, on reconnaîtra à la juridiction internationale compétence pour apprécier le contrat d'emprunt, acte juridique du droit interne, mais il sera bon d'insérer à ce sujet une clause dans le traité qui créera la Cour financière, sans quoi elle devrait surseoir à statuer jusqu'à ce que le contrat d'emprunt eût été interprété par le tribunal national compétent ; or, il serait à craindre que ce tribunal se montrât partial.

Au sujet de la composition de la section financière une difficulté se présente. Actuellement, chacun des

Etats en litige devant la Cour peut avoir un juge de sa nationalité. Faut-il étendre aux parties qui plaideraient devant la section financière cette dernière concession faite à l'arbitrage ? Nous répondons par l'affirmative. Il n'y aurait pas de grave inconvénient, en effet, à faire désigner un juge de la nationalité des plaideurs, mais ce juge devrait, en ce qui concerne les créanciers, être désigné par l'Etat dont ceux-ci sont les ressortissants.

Pour prévenir la mauvaise volonté dont pourrait faire preuve l'Etat débiteur, il conviendrait d'admettre la procédure par défaut.

Sur quelle base légale les juges appuieraient-ils leurs décisions ? Il serait nécessaire — par exemple sous la direction de la S. D. N. — qu'un comité de juristes établît un projet de code financier international qui dériverait des normes internationales unanimement admises de nos jours au sujet des emprunts extérieurs, et dont la principale réside dans le respect par les Etats de leurs obligations financières. Le Code international n'aurait pas à préciser les clauses de l'emprunt, lesquelles sont de la compétence exclusive de l'Etat emprunteur ; mais il préciserait les cas où il y aurait délit international. La jurisprudence comblerait peu à peu les lacunes que les cas d'espèce feraient apparaître. Au reste, nous avons vu que les questions de droit, relativement restreintes, se rapporteraient généralement à l'existence des créances ou à l'interprétation des clauses du contrat, comme élément d'appréciation du délit international. A noter que, comme en droit privé, le Tribunal n'aurait pas compétence pour réduire le chiffre des créances, cette réduction ne pouvant résulter que d'un commun accord entre le débiteur et ses créanciers. La tâche essen-

tielle des juges consisterait à régler le service de la dette en accordant, le cas échéant, des facilités provisoires de paiement calculées dans l'intérêt des parties en cause. Il y aurait lieu, en particulier, d'appliquer le principe qui recommande de tenir compte de la situation économique et financière de l'Etat débiteur ainsi que du fonctionnement de ses services publics. Afin d'être pleinement renseigné, le Tribunal aurait les plus larges pouvoirs d'investigation.

En principe, son rôle ne se prolongerait pas au delà de la décision qu'il aurait rendue. Mais supposons que le débiteur oppose un mauvais vouloir flagrant à cette décision juridictionnelle. Il est aisément compréhensible que le but recherché serait manqué si les jugements devaient rester à l'état théorique. Des voies d'exécution sont donc à prévoir qui opéreraient sur l'Etat défaillant une contrainte suffisante. Ce qui se passe en droit privé aurait ici son application, sauf à employer des voies d'exécution propres au droit international. Après avoir constaté la mauvaise volonté du débiteur, le Tribunal chargerait la S. D. N. de la mise en œuvre des moyens de pression prévus, lesquels pourraient se manifester en premier lieu par le contrôle financier du pays débiteur. Nous avons expliqué les raisons pour lesquelles nous refusons l'emploi de ce moyen à l'Etat auquel appartiennent les porteurs, mais nous nous réservons précisément de l'attribuer à la S. D. N. Appliqué sous la direction de cet organisme, le contrôle financier ne comporterait aucun danger pour l'indépendance de l'Etat débiteur. De plus, venant après un procès perdu et se présentant sous une forme essentiellement objective, il serait subi avec moins de répugnance. En cas d'opposition de la part de l'emprunteur, la S. D. N. recourrait à

son isolement économique : ce serait, en somme, l'interdit commercial, tel qu'il est prévu à l'article 16 du Pacte contre un membre de la Société qui recourt à la guerre contrairement à certains engagements. A l'heure actuelle, les intérêts économiques à caractère international ont atteint un niveau si élevé, ils sont, en outre, si intimement liés à l'économie particulière des Etats, que ces derniers éprouveraient une gêne exceptionnellement sévère à exercer leur activité seulement à l'intérieur de leurs frontières. Cette voie d'exécution obligerait infailliblement le débiteur à venir à résipiscence. Ne perdons pas de vue que nous traitons d'une procédure idéale ayant comme garantie une S. D. N. mieux et plus fortement organisée qu'elle ne l'est aujourd'hui ; c'est dans le domaine d'un avenir en lequel nous avons toute confiance. Au surplus, nous ne demandons pas que la S. D. N. comprenne l'unanimité des Etats ; quelques exceptions n'empêcheraient pas le système de jouer. Il suffit que cette grande Institution arrive tout au moins à comprendre sans exception les plus grands Etats du monde.

Tant que la Société des Nations sera une collaboration volontaire entre Etats, elle ne pourra étendre son autorité à des Etats non membres, sauf pour résoudre le conflit entre un Etat débiteur membre et les particuliers créanciers appartenant à un Etat non membre. S'agissant pour ces derniers d'une procédure en leur faveur, il n'y a pas de raison pour qu'ils la refusent.

Une réflexion vient à l'esprit. En donnant aux créanciers d'emprunt extérieur une garantie aussi sûre, ne risque-t-on pas de tarir la source des emprunts nationaux ? L'objection n'est pas indifférente ; mais, disons-le tout de suite, nous n'avons en vue que l'emprunt extérieur normal. Un capitaliste

qui, tirant profit du désarroi financier d'un Etat, prêterait son argent à un taux usuraire s'exposerait à un aléa sérieux. Nous n'en sommes pas moins d'avis de le protéger, parce que l'Etat emprunteur, moins excusable qu'un particulier, a eu le tort de s'engager à la légère en promettant plus qu'il ne pouvait tenir. Nous y mettrons cependant une condition, c'est que ce taux exagéré soit ramené à un taux international déterminé, et qui serait d'ordre public international, comme le sont certains principes qui s'imposent aujourd'hui aux nations civilisées dans leurs rapports entre elles (prohibition de l'esclavage, libre navigation sur les fleuves internationaux).

Qu'on nous permette une autre remarque. Nous avons vu que les associations de défense devant réunir l'unanimité des porteurs, la procédure dont nous voulons la réalisation ne concernerait que les emprunts à venir. Qu'advierait-il des dettes en cours ? Faudrait-il laisser en marge de la nouvelle organisation juridictionnelle les litiges auxquels leur règlement pourrait donner lieu ? Espérer rassembler après coup l'unanimité des créanciers est chose matériellement impossible. Le motif n'est pas suffisant pour écarter délibérément ces derniers du bénéfice de cette juridiction. Il serait raisonnable de se contenter de la représentation de la majeure partie du capital placé pour former une association à qui l'on donnerait la personnalité internationale en vue de lui attribuer le droit de citation directe. Les décisions du Tribunal toucheraient exclusivement les membres de l'Association ainsi que les adhérents éventuels. Elles n'auraient aucun effet à l'égard des porteurs qui entendraient conserver leur liberté. Lors de l'émission des emprunts, dont l'exécution est aujourd'hui en cours,

les capitalistes ont souscrit sans qu'il fût question de former entre eux une association, et l'on peut dire que chacun de ces emprunts se présente comme un ensemble de contrats individuels juxtaposés. Il ne serait donc pas légitime, ni juridique que certains créanciers vinssent imposer leur manière de voir à des porteurs peu désireux de les suivre. En fait, dès la première décision de la section financière, les plus résolus à rester isolés, ne pouvant espérer être mieux traités que les membres de l'association, ne tarderaient pas à apporter leur adhésion.

Lorsque serait terminée la période d'adaptation jugée nécessaire pour accorder indistinctement à chacun des créanciers le droit de citation directe, l'association conserverait la faculté de défendre, à l'aide de ses représentants, les intérêts collectifs. Les membres du groupement se chargeraient eux-mêmes de leurs intérêts individuels et partageraient avec l'association la défense des intérêts généraux.

Pour les emprunts à venir où l'association aurait un caractère obligatoire, il n'y a pas de difficulté, puisque tous les créanciers appartiendraient au groupement.

En ce qui concerne les emprunts qui seraient encore en cours d'exécution, la situation des créanciers non membres de l'association constituée après coup serait moins nette.

Ils resteraient en effet étrangers aux intérêts généraux et n'auraient comme initiative que la défense directe de leurs intérêts particuliers. Cependant, l'inconvénient relatif à l'absence de rapports entre ces créanciers et l'association ne serait pas excessif. Ainsi que nous l'avons vu, le nombre des créanciers désirant garder leur indépendance arriverait à être très réduit. D'autre part, il faut noter que ces

emprunts, à peu près tous amortissables, disparaîtraient peu à peu. Retenons surtout que dans ces emprunts, tout créancier pourrait prendre en main sa propre cause au même titre que dans les emprunts à association obligatoire.

*
**

En définitive, la procédure internationale dont nous avons tracé les grandes lignes réaliserait un certain idéal de justice au sujet du règlement des conflits pouvant surgir entre un Etat défaillant et ses créanciers-étrangers. Nous avons été amené à la conception d'un droit commun international en combinant entre eux des principes du droit privé et des principes du droit international. C'est parce que l'individu est la vraie fin du droit et parce que l'acte d'emprunt proprement dit est non pas un acte de souveraineté, ni non plus un contrat réglementaire dans lequel la prépondérance de l'emprunteur serait affirmée, mais bien un véritable contrat de droit commun, que l'idéal cherché nous est apparu principalement sous la forme d'un tribunal international accessible à chaque créancier, appliquant un droit financier international, jugeant en dernier ressort et disposant de la force de contrainte (12).

(12) Comme se rapprochant de notre thèse, on peut citer la proposition faite dans le domaine économique par M. Sandor Kelemen, membre de l'Institut de Droit international à l'Université Elisabeth de Pesth (Hongrie). M. Sandor Kelemen propose la création d'une Cour économique internationale destinée à éliminer les différends résultant de l'activité des cartels et trusts internationaux. « Les Etats céderaient à leurs sujets intéressés le droit de se présenter devant la Cour... Les sujets des Etats seraient revêtus des droits des personnes internationales... Les gouvernements seraient chargés de l'exécution des jugements rendus par la Cour... Dans le cas où la Cour apprendrait qu'un gouvernement hésite à exécuter dûment le

En préconisant une semblable organisation, il se trouve que nous procédons selon les vues de l'un des plus éminents internationalistes de l'heure présente. M. Nicolas Politis estime, en effet, que le droit international doit accorder à l'individu la possibilité de défendre lui-même ses intérêts légitimes au moyen d'un recours direct devant la juridiction internationale. Les règles du droit international s'adressent d'abord à l'homme pris individuellement, mais aussi et surtout aux gouvernants. Or, « le droit international ne peut atteindre sa mission que de manière bien imparfaite s'il se borne à édicter aux hommes des règles de conduite, en laissant aux gouvernants le soin de les réaliser dans l'ordre interne et international. Il doit aussi organiser les sanctions de ces règles, de telle manière que les hommes puissent directement et sans intermédiaire en avoir le bénéfice et en sentir l'effet ». Il faut donc reconnaître à l'individu la qualité de sujet de droit international et lui donner la faculté d'agir en justice. D'ailleurs cette faculté, ou plutôt ce droit, lui a été octroyé en différentes occasions. Ainsi, la Loi de liquidation de 1880 a accordé aux créanciers de l'Etat égyptien le droit de citer directement leur débiteur devant les tribunaux mixtes. Dans le projet d'une Cour internationale des prises maritimes (1907) l'individu pouvait revendiquer en appel devant cette Cour une propriété qu'il prétendait avoir été illégalement saisie. L'action judiciaire directe a été admise devant la Cour de justice internationale qui a fonc-

jugement, elle déclarerait se trouver en face d'un crime international appartenant à la compétence de la Société des Nations, qui, à son tour, procéderait à des sanctions selon ses statuts ». Sandor KELEMEN. — *Proposition pour établir une Cour économique internationale* (1928).

tionné dans l'Amérique centrale de 1907 à 1917. Enfin, les particuliers peuvent actionner un gouvernement étranger devant les tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix de 1919-1920.

Cependant l'accès à la Cour permanente de Justice internationale a été refusé à l'individu. D'après M. Politis, les raisons de ce refus ont été au nombre de trois principales. On a dit :

1° L'individu n'est pas sujet de l'ordre juridique international. Les exemples donnés sont la preuve du peu de poids de cet argument.

2° Le recours direct à la Cour est inadmissible, « car de deux choses l'une : ou bien le droit municipal donne aux particuliers, qui ont à se plaindre d'un Etat, le droit de le citer devant ses tribunaux... ; ou bien, il ne leur donne pas pareil droit, et dans ce cas ils ne peuvent pas s'en plaindre, car en entrant en rapport avec un Etat qui n'admet pas d'être cité en justice, ils savaient à quoi ils s'exposaient.. Ni l'un ni l'autre des termes de ce dilemme ne sont convainquants : le recours devant les tribunaux de l'Etat municipal peut constituer une garantie tout à fait insuffisante... ; le refus, à défaut de ce recours, de tout contrôle juridictionnel ne serait justifié que s'il était reconnu que les Etats sont seuls juges de leurs actions ; depuis qu'on a cessé de croire à la souveraineté absolue, on ne saurait plus le soutenir ».

3° La protection diplomatique offre un moyen supérieur à l'action des particuliers. En réalité, cette protection est souvent impossible ou insuffisante.

M. Politis pense que l'accès de l'individu à la Cour

finira par se réaliser, car il répond à un véritable besoin de la vie internationale (13).

Dans l'exposé de notre procédure idéale, nous nous sommes efforcé, autant que possible, de donner une forme concrète à notre pensée. Nous allons étudier maintenant les exemples d'où se dégage le droit positif et comparer le point d'aboutissement de ce droit à l'heure actuelle avec la procédure idéale envisagée, afin de pouvoir mesurer le chemin restant à parcourir.

(13) N. POLITIS. — *Les nouvelles tendances du Droit International*, p. 82 et s.

CHAPITRE II

Evolution du problème des procédures relatives au recouvrement des dettes d'emprunt extérieur : Les Idées et les Faits

Section I

EN EUROPE

A. — *Les idées.* — On peut dire que c'est seulement à partir des premières années du xix^e siècle que le crédit public, grâce à de nouvelles conditions politiques et économiques, a pu se substituer au crédit personnel du roi. Les capitaux mobiliers prirent bientôt un si rapide essor qu'ils ne devaient pas tarder à franchir les frontières pour satisfaire en particulier aux demandes de certains Etats qui, ne trouvant pas chez eux les ressources nécessaires pour s'organiser et se développer, avaient songé à s'adresser aux capitalistes des pays plus fortunés. Cette entr'aide financière est ainsi venue renforcer d'un élément très important la notion de solidarité internationale. Cela n'a pas été cependant sans entraîner quelques mécomptes. Nous entendons par là que les Etats emprunteurs, à la suite d'une mauvaise situation financière ou par défaut de bonne volonté, ont cherché à s'exonérer des obligations contractées à l'égard

de leurs prêteurs étrangers. Les défaillances de ce genre, principalement préjudiciables aux capitalistes de nos vieux pays, ne pouvaient laisser indifférents les internationalistes européens. On doit observer toutefois que ces derniers n'ont pas apporté toute la précision désirable dans l'examen critique des situations créées par la conduite des Etats mauvais payeurs. Leur compréhension de la nature juridique de l'emprunt public ainsi que la qualité de l'emprunteur, sans légitimer leur hésitation, l'expliquent facilement. Alors que dans les conventions de toutes sortes conclues par l'Etat avec des étrangers, ils considéraient l'Etat comme une simple personne privée, ces mêmes publicistes ou internationalistes faisaient une exception pour l'emprunt extérieur, car cet acte leur apparaissait avec un caractère spécifique comportant la supériorité de l'Etat emprunteur sur ses créanciers.

Ce n'est pas à dire que les auteurs de l'époque aient nié le devoir de l'Etat envers ses prêteurs. Tous se sont rencontrés, au contraire, pour affirmer que l'Etat n'est pas fondé à méconnaître ses engagements quelles que soient les circonstances venant à se présenter, s'agirait-il même d'un changement dans le régime politique. C'est toujours la tradition de Grotius : « Un peuple ne cesse point, après s'être imposé un roi, de devoir l'argent qu'il devait étant libre. Il est, en effet, le même peuple et il conserve la propriété des choses qui lui avaient appartenu comme peuple... » Pradier-Fodéré développe ainsi la même idée : « Un changement dans la forme du gouvernement d'un pays, ou dans la dynastie qui y règne, n'affecte en rien l'obligation des dettes publiques que l'Etat a contractées. L'Etat reste, en effet, la même

personne en droit international ; l'individualité du peuple, le maintien de son territoire continuant à subsister ; la forme essentielle de l'Etat, celle qui le constitue une société indépendante n'a pas cessé d'être la même ; sa forme accidentelle seule a changé » (14).

Mais l'obligation dont il est question n'est qu'une obligation morale. L'Etat doit assurer le service de sa dette extérieure s'il est en mesure de le faire ; il n'en a pas l'obligation juridique. En cas de difficulté financière, l'Etat, selon les auteurs, prend d'autorité les mesures qui lui semblent le plus opportunes ; il devient juge et partie, les créanciers attendent tout de sa bonne volonté.

Pour arriver à cette conclusion générale d'après laquelle l'Etat ne se trouve pas dans une situation juridique à l'égard de ses prêteurs étrangers, différentes théories ont été formulées.

Et d'abord la souveraineté. En empruntant, l'Etat agit comme personne souveraine. Par suite, aucune limitation juridique ne saurait lui être imposée au sujet du règlement de sa Dette. Ecoutons Rolin-Jacquemyns : « Le fait d'un Etat de s'engager, de contracter des dettes est un acte de souveraineté ; le fait de payer ses dettes est un acte de souveraineté parfaitement distinct du premier. La preuve qu'il en est ainsi, c'est que, dans nos pays constitutionnels, le paiement des intérêts et l'amortissement du capital de la Dette publique, n'ont lieu, chaque année, qu'en vertu d'un acte nouveau émané du pouvoir législatif dans la plénitude de son indépendance. Sans doute

(14) PRADIER-FODÉRE. — *Traité de Droit international public européen et américain*, 1885, T. I, p. 267.

cet acte ne crée pas l'obligation, mais il la sanctionne » (15). Autrement dit l'Etat, en empruntant, contracte bien une simple obligation morale qu'il dépend de lui de sanctionner en consentant à l'exécuter. Quelques auteurs ont dit dans le même sens que l'Etat, en soumettant l'emprunt à une loi spéciale, s'est réservé le pouvoir d'en modifier les conditions par une autre loi. Afin d'écarter tout arbitraire, Wuarin exige que l'Etat ait une juste cause d'agir (16); mais il ne dit pas qui en sera juge. Si c'est l'Etat, comme il semble le penser, cette recommandation n'a que la valeur d'un désir. Nous avons eu l'occasion, au chapitre premier, de faire quelques remarques qui sont la critique de cette théorie de l'emprunt acte législatif. Un acte-règle peut légitimement abroger ou modifier un acte-règle antérieur ; il ne peut pas légitimement porter atteinte aux situations subjectives dont l'acte-règle primitif a autorisé la naissance. L'acte d'emprunt proprement dit, qui est un contrat, est nettement indépendant de la loi d'emprunt.

Pour M. Politis, l'absence de voies d'exécution fait que l'obligation de l'Etat « est d'une nature exceptionnelle et *sui generis*, en quelque sorte une dette d'honneur » (17). En opposition à cette assertion, on doit affirmer que l'obligation de l'Etat débiteur est rigoureusement juridique, puisqu'elle résulte d'un

(15) ROLIN-JAEQUEMYNS. — *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1869, p. 146.

(16) WUARIN. — *Essai sur les emprunts d'Etat*, 1907.

(17) N. POLITIS. — *Les Emprunts d'Etat en Droit international*. Thèse, Paris 1894, p. 15 et s. M. Politis est aujourd'hui revenu sur cette opinion en reconnaissant que cette théorie « n'a jamais été pleinement admise dans la pratique ». *Le Problème des limitations de la Souveraineté*, p. 35 (*Recueil des Cours de La Haye*, 1925).

contrat, c'est-à-dire d'un acte établi conformément au droit. Comme le dit M. Jèze, il ne faut pas confondre le droit des créanciers avec l'exécution de ce droit. Un droit reste toujours un droit (18). Si donc l'Etat ne tient pas ses engagements envers les porteurs étrangers, il sort des limites juridiques et commet un acte de violence. On ne pourrait évidemment conclure de la sorte s'il n'y avait de sa part qu'une obligation morale. D'ailleurs, faire dépendre de la contrainte le caractère juridique d'une obligation reviendrait à dire que toutes les conventions conclues entre l'Etat et des particuliers ne sont jamais juridiques. C'est une conséquence qu'il n'est pas possible d'accepter.

A côté de ces théories, basées sur la prépondérance de l'Etat, il en est qui aboutissent au même but en visant directement et uniquement la situation des créanciers. On a dit, entre autres, que la souscription à un emprunt d'Etat est un acte de spéculation. « Confier ses capitaux à des gouvernements étrangers, disait Lord Palmerston, en 1848, c'est faire une spéculation ; souscrire à un emprunt ouvert par un gouvernement étranger, acheter à la Bourse des obligations étrangères, c'est une opération commerciale ou financière ; le risque qui se joint à toutes les opérations de ce genre est également inséparable des souscriptions aux emprunts d'Etat ». Nous rappelons brièvement ce que nous avons dit à ce sujet dans l'exposé théorique. L'acte d'emprunt proprement dit est un contrat commutatif. En raison du caractère de durée de l'Etat, son obligation doit être tenue pour certaine. En outre, le rapport juridique existant entre

(18) G. JÈZE. — *Cours de Finances publiques*, 1927-1928. Livre II, p. 300.

l'Etat et ses créanciers ne subit aucun changement, malgré le commerce des titres.

Quoi qu'il en soit, nous retiendrons de ce qui précède que la doctrine reconnaissait à l'Etat le droit de régler à sa volonté l'exécution du contrat d'emprunt, d'en modifier les clauses et même de suspendre ou cesser ses paiements, s'il y était poussé par une mauvaise situation financière.

La doctrine ne pouvait cependant en rester là. Il lui fallait envisager le cas, du reste assez fréquent, où l'Etat débiteur, abusant de sa souveraineté, procéderait avec une évidente mauvaise foi (19). L'infraction aux règles des relations internationales serait alors tellement flagrante que les auteurs, sauf quelques rares exceptions, ont dû admettre la nécessité d'une sanction. Mais quelle sanction? L'idée qu'ils se faisaient de l'emprunt extérieur, ainsi que de la souveraineté de l'Etat, les mettait peu à même de recommander la voie judiciaire et l'arbitrage. Tout de même, ils ne pouvaient pas aller jusqu'à faire de cette souveraineté un palladium au profit des Etats qui, de propos délibéré, violent le droit international en ne remplissant pas les engagements relatifs à leurs emprunts extérieurs. La responsabilité internationale encourue par ces Etats ne faisait aucun doute, et, pour la sanctionner, la plupart des auteurs ont préconisé l'intervention de l'Etat protecteur des créanciers, puisqu'aussi bien l'Etat, en vertu de sa compétence personnelle, a le devoir de protéger ses nationaux quand ils sont l'objet d'un acte injuste de la part d'un Etat

(19) Dans ce sens, KEBEDGY, *Revue de Droit international public*, 1894, p. 261.

étranger. Sous quelle forme devait se manifester cette sanction ?

Jozon admet toutes les formes d'intervention, car la contestation devient une contestation d'Etat à Etat régie par la force (20).

Rolin-Jaequemyns condamne l'intervention en ce sens que le règlement des dettes d'un Etat ne peut donner lieu, du moins en règle générale, à une immixtion étrangère. Dans le fond, cela revient à reconnaître la légitimité de l'ingérence financière dans quelques cas d'espèce, dont certainement, en premier lieu, la mauvaise foi du débiteur (21).

Pour Despagnet, les particuliers qui souscrivent à un emprunt d'Etat peuvent être protégés par une intervention de leur pays contre les spoliations et les dénis de justice dont ils seraient victimes de la part de l'emprunteur (22).

Bonfils estime avec Rolin-Jaequemyns que l'intervention n'est légitime que dans certains cas (23).

Paul Leroy-Beaulieu — un économiste dont le nom fait autorité et dont par conséquent l'avis est précieux

(20) JOZON. — *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1869, p. 281. Pour Jozon, l'intervention peut même se manifester par la guerre. Mais avant d'en arriver à cette extrémité, il faudrait que les tribunaux fussent saisis des réclamations des créanciers. Dans le cas où les tribunaux se déclareraient incompétents « la contestation serait jugée être de gouvernement à gouvernement, ce qui dans l'état actuel de notre droit international, et en l'absence de tribunaux chargés de juger les différends entre gouvernements, appelle comme moyen extrême l'emploi de la force en vue de contraindre l'Etat débiteur à exécuter ces obligations ».

(21) ROLIN JAEQUEMYS. — *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1869, p. 146.

(22) DESPAGNET. — *Cours de Droit international public*, 2^e Edition, 1899, p. 198 et s.

(23) H. BONFILS. — *Manuel de Droit international public*, 4^e Edition, 1905, p. 161.

au milieu de ceux émis par les internationalistes — pense que le contrôle financier devrait être considéré comme une institution normale (24). Peut-être n'a-t-il en vue que les résultats tangibles à attendre de l'immixtion financière sans se préoccuper de l'application des principes généraux du droit international ? Nous ne pouvions pas cependant passer sous silence un avis aussi autorisé.

Pradier-Fodéré condamne l'intervention, car elle n'est jamais exercée contre les Etats forts. Cela ne l'empêche pas d'admettre que l'Etat doit prendre la défense de ses nationaux en cas de déni de justice et, chose inattendue, cet auteur, en guise de sanction internationale, préfère la guerre à l'intervention étant donné, dit-il, qu'elle soulève moins de ressentiment et de haine (25).

Parmi les auteurs, M. Politis est à coup sûr celui qui montre le plus d'intransigeance contre l'intervention. Celle-ci, étant d'après lui contraire à la souveraineté et à l'indépendance des Etats, n'est jamais légitime. Quant aux créanciers, ils ne peuvent solliciter l'intervention de leur gouvernement, puisqu'ils exerceraient sur leur débiteur un droit de contrainte qui ne leur appartient pas. Il n'y a pas d'autre sanction, de l'avis de cet éminent internationaliste, que le discrédit du débiteur avec ses conséquences financières (26).

Nous devons faire remarquer que chez ces auteurs

(24) Paul LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la Science des Finances*, 1899, T. II. p. 568.

(25) PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de Droit International Public européen et américain*, 1885. T. I, p. 630 et s.

(26) N. POLITIS. — *Les Emprunts d'Etat en Droit International*. Thèse, Paris, 1894, p. 280.

le mot intervention a un sens très général englobant les différentes formes sous lesquelles elle peut se traduire.

*
* *

En résumé, la tendance vers la non-intervention est manifeste. On n'admet d'exception que si le débiteur agit avec une intention frauduleuse. Encore la doctrine recommande-t-elle que l'Etat intervenant ne sorte pas des limites de sa compétence, laquelle consiste dans le devoir de protection de ses nationaux, autrement dit toute action à but politique constituerait un abus de pouvoir. Les auteurs ont bien entrevu que cette procédure avait le défaut de ne pouvoir être employée par tous les Etats, mais, en général, ils ne se sont pas arrêtés à cette considération, car les Etats faibles, étant pour ainsi dire toujours débiteurs, leur intervention, même sous une forme très modérée qui serait à leur portée, n'était guère à envisager (27).

B. — *Les faits*. — Comment les choses se sont-elles passées ?

Les défaillances financières, fréquentes au cours du xix^e siècle, ont été loin de comporter une conduite uniforme de la part des Etats européens auxquels appartenaient les créanciers. Il est arrivé quelquefois que les gouvernements, faisant valoir certaines raisons de convenance, se sont affranchis de leur devoir

(27) Nous ne nous sommes occupé ici que de la doctrine ancienne. Dans la Section IV (situation actuelle), nous aurons l'occasion de citer, au sujet de la doctrine nouvelle, MM. Politis, Jèze et Fauchille.

de protection. Quand ils ont jugé opportun d'exercer quelque pression sur l'Etat débiteur, ils l'ont fait par la voie diplomatique ou, le plus souvent, au moyen du contrôle financier.

Nous citerons deux exemples d'intervention diplomatique. En 1859, par suite de l'inexécution de l'emprunt ottoman de 1855, la France et l'Angleterre, garantes de cet emprunt, exigèrent la création d'une commission comprenant quelques Européens et qui aurait pour mission d'étudier les mesures propres à rétablir l'ordre dans l'Administration et dans les Finances. Les efforts de cette commission n'aboutirent pas.

Par une loi de décembre 1893, la Grèce réduisit les intérêts de sa Dette extérieure et en suspendit l'amortissement. Les impôts, taxes et produits des monopoles donnés en garantie devaient être versés au Trésor. Cette mesure, d'après le gouvernement grec, n'avait qu'un caractère provisoire, car la Grèce et ses créanciers ne tarderaient pas à conclure une entente. Cette entente espérée n'était pas faite quand éclata, en 1897, la guerre avec la Turquie. Les Puissances avaient borné leur action à protester par la voie diplomatique contre une aussi grave violation des engagements antérieurs.

Ce genre d'intervention ne constituait pas un moyen de pression suffisant ; aussi, les Etats auxquels appartenaient les créanciers n'ont-ils pas hésité à soumettre l'Etat débiteur à leur contrôle financier chaque fois qu'ils ont voulu réellement obtenir satisfaction.

Le résumé de quelques cas typiques nous permettra de dégager les caractéristiques de cette procédure. Il s'agit des contrôles qui ont été établis en Tunisie, en

Egypte, en Turquie et en Grèce dans la seconde moitié du xix^e siècle. Remarquons que parmi ces pays, il en est trois qui ne jouissaient pas d'une complète indépendance.

*
* *

TUNISIE. — Lorsqu'en 1869, la défaillance financière de la Tunisie devint définitive, les gouvernements français, anglais et italien décidèrent d'un commun accord qu'une ingérence dans les affaires intérieures de ce pays était nécessaire. Un décret instituant une commission financière internationale fut soumis à la signature du Bey. La Commission comprenait un Conseil exécutif et un Comité de contrôle. Le Conseil, chargé de l'administration financière, devait aussi sauvegarder les intérêts du Bey. Un inspecteur général des finances français, nommé par le Gouvernement français, était le véritable chef de cet organisme composé de trois membres, dont deux Tunisiens. Quant au Comité de contrôle, il était plus spécialement chargé de la défense des intérêts des créanciers. Les membres en étaient élus par les groupes de créanciers de chacune des Puissances représentées, la France, l'Angleterre et l'Italie. Les mesures générales pouvant le mieux convenir dans l'intérêt commun des créanciers et du débiteur au règlement de la Dette et à l'administration financière étaient étudiées et arrêtées par la Commission financière internationale, c'est-à-dire par la réunion du Conseil exécutif et du Comité de contrôle. Un concordat intervenu entre la Commission et le Bey divisait les revenus de la Tunisie en deux catégories : ceux affectés au règlement de la Dette et ceux réservés au Gouvernement de la Régence. Les premiers, constituant les revenus concé-

dés, étaient pourvus d'une administration spéciale indépendante du Gouvernement tunisien et placée sous la surveillance de la Commission financière internationale. Bien que la Commission financière internationale eût été établie par les Etats, les commissaires, y compris l'inspecteur général des Finances français, représentaient les créanciers, et leurs réclamations pouvaient être appuyées par leurs gouvernements respectifs. La France avait une situation prépondérante, et c'est ce qui a permis, après l'établissement du protectorat politique, de supprimer la Commission internationale, l'Etat français garantissant la Dette tunisienne (28).

*
* *

L'EGYPTE. — L'Egypte n'ayant pu remplir ses engagements à l'égard de ses créanciers étrangers, le Gouvernement du Khédivé, sous la pression des cabinets de Paris et de Londres qui réclamaient des garanties pour leurs nationaux créanciers, rendait en 1876 deux décrets. L'un nommait deux contrôleurs généraux, un Français et un Anglais, avec des attributions étendues non seulement pour surveiller l'ensemble de l'administration financière, mais encore pour y intervenir directement. Le second décret instituait la Caisse ou Commission de la Dette, sorte de conseil judiciaire donné à l'Egypte. La Caisse percevait les revenus publics

(28) REYNAUD-LACROZE. — *L'Immixtion Financière en Droit International*. Thèse, 1905, Montpellier. p. 13 et s.

H. IMBERT. — *Les Emprunts d'Etats étrangers*. Thèse, 1905, Paris, p. 72.

PAUL LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances*, T. II, p. 553.

affectés au service de la Dette et représentait les intérêts collectifs des créanciers. Ces deux institutions ne donnèrent que des résultats très insuffisants en raison de la résistance systématique qu'opposèrent à leur fonctionnement le Khédive et le Gouvernement égyptien. Le 31 mai 1880, les grandes Puissances (France, Angleterre, Allemagne, Autriche-Hongrie et Italie) firent une déclaration commune les liant solidairement dans leur intervention en Egypte, et en même temps parut un décret qui réglait l'institution d'une Commission internationale de liquidation. A son tour, celle-ci élaborait une loi de liquidation qui fut publiée par le Khédive le 7 juillet 1880.

Cette loi pose comme principe qu'avant toute opération on doit étudier les ressources de l'Etat, déduire le strict nécessaire pour les dépenses publiques, et, avec le reste, payer les créanciers. Plusieurs organes appliqueront ces dispositions. La Caisse de la Dette publique est maintenue et transformée en une institution basée sur le droit international. C'est de beaucoup l'organe le plus important du système. Ses attributions sont étendues de manière à la rendre autonome. Elle administre la Dette publique, participe à l'administration générale des Finances égyptiennes et y exerce son contrôle. Son autorisation est nécessaire au gouvernement pour l'émission d'un nouvel emprunt ou pour modifier les impôts donnés en gage. Des différends sont à prévoir qu'il faudra régler. A cet effet, la Loi de liquidation donne la compétence financière à des tribunaux de formation récente et que l'on appelle les tribunaux mixtes. De la combinaison de l'article 38 de la Loi de liquidation et du règlement d'organisation des tribunaux mixtes, il résulte que le droit de représentation légale des intérêts collectifs

des créanciers est exclusivement conféré aux commissaires de la Dette et le droit d'action individuelle aux créanciers eux-mêmes. Le fait que dans ce régime l'individu a droit de citation directe devant une juridiction spéciale internationale, mais juridiction internationale tout de même, nous donne l'occasion de rappeler la formule adoptée à ce sujet dans notre procédure idéale : à l'association, avons-nous dit, la défense des intérêts généraux, au créancier la défense de ses intérêts particuliers en même temps qu'il partagera avec l'association la défense des intérêts généraux. Les tribunaux mixtes ignoraient, il est vrai, cette dernière action. Cependant l'intérêt de la question n'est pas là ; il réside tout entier dans cette constatation, savoir que le droit pour l'individu de citer directement l'Etat débiteur devant un tribunal international a été reconnu et appliqué il y a quelque cinquante ans.

Organisé sur de telles bases, faisant une large place à la collaboration par l'équilibre établi entre le débiteur et les droits des porteurs, le contrôle égyptien réalisait une conception susceptible de faire espérer les meilleurs résultats. Pourtant, les débuts ne devaient pas être heureux. La Caisse ne se préoccupa que très insuffisamment du sort de l'Egypte. Réduit à un budget beaucoup trop modeste, ce pays ne put donner satisfaction à ses besoins administratifs les plus impérieux. Des modifications successives furent alors apportées à la Loi de liquidation, réduisant la compétence de la Caisse, en particulier pour l'emploi de certains revenus, et augmentant ainsi l'initiative du gouvernement égyptien. Ces mesures eurent un excellent effet pour la prospérité et le crédit de l'Egypte ; de nouveaux emprunts purent être émis

sans difficulté. Malheureusement, de concession en concession, la Caisse de la Dette — cette création internationale qui était une garantie pour l'indépendance de l'Egypte — fut bientôt réduite presque à rien, seulement à la perception des impôts. La voie étant devenue libre, l'Angleterre établissait sur ce pays son protectorat politique (29).

*
**

TURQUIE. — La guerre russo-turque de 1877 avait achevé de ruiner l'Etat turc. Les intérêts des créanciers du Trésor ottoman étaient gravement compromis. Aussi, les Puissances représentées au Congrès de Berlin furent d'avis « de recommander à La Porte l'institution à Constantinople d'une commission financière composée d'hommes spéciaux nommés par les gouvernements respectifs, et qui serait chargée d'examiner les réclamations des porteurs de titres de la Dette ottomane et de proposer les moyens les plus effi-

(29) REYNAUD-LACROZE. — *L'Immixtion Financière en Droit International*. Thèse, 1905, Montpellier, p. 35 et s.

N. POLITIS. — *Revue générale de Droit International Public*, 1896, p. 246 et s. ; 1904, p. 663 et s.

PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de Droit International Public européen et américain*, T. II, p. 629.

Paul LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances*, 1899, T. II, p. 556.

DESPAGNET. — *Cours de Droit International Public*, 1899, 2^e édition, p. 126 et s.

H. IMBERT. — *Les Emprunts d'Etats étrangers*. Thèse. 1905, Paris, p. 68.

Annuaire des valeurs admises à la cote officielle publié par la CHAMBRE SYNDICALE DES AGENTS DE CHANGE (*Années 1930-1931*), p. 291 et s. : La Dette Daïra-Sanieh a été intégralement remboursée en 1905 et la Dette Domaniale en 1913. La Caisse de la Dette Egyptienne n'est donc plus chargée aujourd'hui que du service des intérêts et de l'amortissement des Dettes Garantie, Privilégiée et Unifiée.

« caces pour leur donner la satisfaction compatible avec la situation de La Porte ». Le Sultan, voulant éviter autant que possible la tutelle des Puissances, eut la prudente idée de s'adresser directement aux créanciers pour les inviter à venir discuter avec lui les bases d'une transaction. Cinq délégués choisis par les porteurs étrangers de titres de la Dette réunis à cinq représentants du Gouvernement ottoman formèrent une commission qui arrêta les bases du règlement de la banqueroute. Un décret du Sultan rendit ses décisions exécutoires : c'est le décret dit de Mouharrem, de décembre 1881. Grâce à l'initiative hardie qu'avait prise le Sultan, la recommandation du Congrès de Berlin venait aboutir à un arrangement entre le débiteur et les créanciers plutôt qu'à une véritable intervention financière. La Turquie cédait différentes ressources du Trésor. Pour garantir le service de la Dette, on établissait le dualisme des budgets, autrement dit le budget de la Dette était complètement indépendant du budget ordinaire. Un Conseil d'administration, composé de commissaires désignés par les créanciers, gère, perçoit et encaisse les revenus concédés. Cet organe ne tolère aucune ingérence de la part du gouvernement ottoman, sauf son droit de se faire représenter au Conseil par un commissaire ayant voix consultative. Les contestations pouvant survenir entre le Conseil et le Gouvernement sont soumises à l'examen de quatre arbitres nommés par moitié par chacune des parties. Les arbitres élisent un surarbitre pour les départager, le cas échéant. Leur décision est sans appel. Sous l'influence de la bonne gestion du Conseil d'administration de la

Dette publique, une bonne partie de la Dette a pu être amortie (30).

*
* *

GRÈCE. — On sait que, en 1893, l'intervention diplomatique des Puissances auprès du Gouvernement grec n'eut aucun effet. En 1897, à la suite de la guerre malheureuse qu'elle venait d'entreprendre contre la Turquie, la Grèce allait changer d'attitude. Pour libérer son territoire de l'occupation étrangère, il lui fallait payer une indemnité de guerre. Or, elle ne disposait d'aucun argent, ni d'aucun crédit. Devant la nécessité où elle se trouvait de faire appel de nouveau à ses anciens créanciers, la Grèce était prête à sacrifier en partie son indépendance, en acceptant le contrôle sur ses finances à titre de garantie. Le principe en fut établi par les Puissances dans les préliminaires de paix, en

(30) DESPAGNET. — *Cours de Droit International Public*, 1899, 2^e édition, p. 215 et s.

Paul LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances*, 1899, T. II, p. 568, note (1).

REYNAUD-LACROZE. — *L'immixtion financière en Droit international*. Thèse, 1905. Montpellier, p. 76 et s.

H. IMBERT. — *Les Emprunts d'Etats étrangers*. Thèse, 1908, Paris, p. 64.

Annuaire des valeurs admises à la cote officielle publié par la CHAMBRE SYNDICALE DES AGENTS DE CHANGE (années 1930-1931), p. 483 et s. : Par application des dispositions du Traité de Lausanne (24 juillet 1923), la Dette Publique Ottomane a été répartie entre les Etats héritiers des territoires de l'ancien Empire Ottoman. Un accord a été conclu à Paris, le 13 juin 1928, pour la reprise du service de la Dette Publique Ottomane répartie. La représentation des porteurs et la défense de leurs intérêts sont confiées aux deux organismes ci-après :

- a) Conseil de la Dette Publique répartie de l'ancien Empire Ottoman (ancien Conseil d'administration de la Dette Publique Ottomane).
- b) Conseil des Porteurs d'emprunts de la Dette Publique Ottomane répartie de l'ancien Empire Ottoman.

janvier 1898. Une commission internationale, composée de délégués des grandes Puissances, soumit à la signature du ministre des Finances grec le projet de loi sur l'organisation du contrôle financier, ainsi que le projet de règlement de l'ancienne Dette publique. En conformité de la mission reçue, la Commission d'étude avait réduit l'intérêt servi aux anciens créanciers et établi un contrôle qui respecterait le plus possible la souveraineté de l'Etat grec.

Ce contrôle devait être exercé par une commission internationale comprenant les délégués des six grandes Puissances. Un commissaire royal était chargé de représenter le gouvernement auprès d'elle. Le contrôle se manifeste seulement sur les services de l'Etat qui touchent à l'administration des revenus affectés. Les pouvoirs de la Commission ne vont pas au delà. Elle ne gère pas elle-même, ni ne perçoit les revenus, elle se borne à les employer au paiement des coupons. La perception des revenus affectés est laissée à l'ancienne « Société de régie des revenus affectés au service de la Dette publique hellénique ». En cas de désaccord entre la Commission internationale et le gouvernement grec, il y a lieu à l'arbitrage de deux arbitres. Ce système de contrôle est très original et très pratique, car en laissant subsister tous les rouages administratifs antérieurs on a évité la constitution coûteuse d'une administration autonome. La mainmise sur les affaires de l'Etat, que l'on redoutait beaucoup, ne s'est jamais produite. L'heureuse entente de la Commission et du Gouvernement a été féconde (31).

(31) Paul LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances*, 1899, T. II, p. 567.

*
**

D'après ces différents exemples, on remarque que le contrôle financier est une procédure comportant beaucoup de souplesse en ce sens qu'on peut l'adapter aux situations les plus variées, comme le degré d'indépendance de l'Etat débiteur, ses ressources, sa plus ou moins bonne volonté de paiement.

En Tunisie, à côté du contrôle exercé par les créanciers, la France joue un rôle de premier plan par la nomination de l'inspecteur général des Finances. L'admission de deux commissaires tunisiens au Conseil exécutif constitue la réalisation du principe de collaboration. En définitive, le contrôle tunisien participe à la fois de ceux établis en Egypte et en Turquie. Nous ne devons pas omettre qu'en cas de difficulté les Puissances intéressées peuvent soutenir les commissaires.

N. POLITIS. — *Revue générale de Droit International Public*, 1899, p. 160 et s., p. 460 et s.; 1902, p. 5.

REYNAUD-LACROZE. — *L'immixtion financière en Droit International*. Thèse, 1905. Montpellier, p. 111 et s.

H. IMBERT. — *Les Emprunts d'Etats étrangers*. Thèse, 1905, Paris, p. 82.

L'Informateur de la Quinzaine (3 mai 1932), p. 330. « Le Conseil de la Société des Nations a entendu les représentants... Quant à la Grèce, M. Vénizélos a rappelé qu'il avait demandé, en janvier 1932, la suspension de l'amortissement de la Dette pendant 5 ans et un emprunt de 50 millions de dollars. Or, on parle d'une suspension de un an et d'un emprunt de 10 millions; c'est totalement insuffisant. En outre, il y a une question de transfert; la Grèce a des échéances le 1^{er} mai et sera obligée de les bloquer en un compte spécial, sans transfert. M. Vénizélos expose que la situation délicate de son pays a été causée par l'abandon de l'étalon-or par l'Angleterre et a fait diminuer la conversion de la Banque Nationale de Grèce de 2 millions de livres. Finalement, le Conseil a décidé que la Grèce devrait négocier directement avec les porteurs de titres ».

Parmi les organes de contrôle imposés à l'Egypte, la Caisse de la Dette a des attributions particulièrement importantes ; ses pouvoirs sont d'autant plus excessifs qu'elle est indépendante des Puissances et de l'Etat débiteur. Les réclamations, émanant des créanciers aussi bien que des commissaires, sont portées devant une juridiction spéciale internationale.

Concernant la Dette ottomane, les Puissances ont limité leur action à recommander au gouvernement turc de s'entendre avec ses créanciers. C'est un régime très libéral. En cas de désaccord, on aura recours à l'arbitrage.

En Grèce, pas d'organe propre aux créanciers, mais une institution où figurent les mandataires des Puissances avec, d'ailleurs, des attributions très restreintes. Les contestations sont sanctionnées par l'arbitrage.

Il convient de noter que ces sortes d'arbitrage, intervenant pendant l'exécution du service de la dette, n'ont qu'un rapport lointain avec la procédure d'arbitrage entre Etats, laquelle se propose, en cas de défaillance de l'Etat débiteur, de régler par avance et sur de nouvelles bases tout le problème de la dette extérieure.

Malgré les façons diverses dont les contrôles ont été effectués, qu'ils l'aient été exclusivement par les Puissances ou par les créanciers, ou par les deux groupes à la fois, les résultats ont été encourageants pour les créanciers et pour les débiteurs eux-mêmes. A quoi cela tient-il et comment des organes indépendants comme la Caisse de la Dette égyptienne et le Conseil de la Dette ottomane ont-ils pu jouir d'une si grande autorité ? Pour le comprendre, il faut se rendre compte que derrière tous les organismes les

Puissances veillent et se tiennent toujours prêtes à les soutenir. Cette activité est, du reste, dans leur rôle, étant donné qu'à l'origine de tous les contrôles il existe un traité entre les Puissances et l'Etat débiteur, traité peut-être imposé, mais traité tout de même. Nous n'aurions garde d'oublier un autre facteur susceptible d'expliquer l'excellence des résultats ; il s'agit de certaines formes de collaboration auxquelles les Etats débiteurs ont été conviés, spécialement par l'octroi d'un droit de représentation dans les commissions financières, au moins avec voix consultative.

Si maintenant nous rapprochons de la doctrine de l'époque la conduite des Etats intervenants, que remarquons-nous ? Les auteurs, avons-nous vu, tout en condamnant l'intervention financière, l'ont admise en cas de mauvaise foi de la part du débiteur, mais sans insister sur la manière dont devait se produire cette intervention. Ils ont préféré s'en tenir aux principes très généraux. C'est ainsi qu'ils ont recommandé aux Etats protecteurs de ne jamais perdre de vue le but financier de leur action et de rester étrangers à toute visée politique. Dans le fait, il n'en a pas toujours été ainsi. Il est certain, par exemple, que la mauvaise foi du gouvernement tunisien n'était pas suffisamment caractérisée puisque, antérieurement à l'intervention des Puissances européennes, le Bey avait voulu donner à la France la direction de sa Dette. Ce furent l'Angleterre et l'Italie qui décidèrent de tenir les choses en état et d'intervenir à nos côtés. Nous savons que le contrôle tunisien a permis à la France d'établir son protectorat politique sur ce pays, de même que le contrôle égyptien s'est traduit au profit de l'Angleterre par un quasi protectorat qui a duré une quarantaine d'années.

Ces constatations sont la preuve que dans l'évolution des problèmes relatifs aux emprunts extérieurs la doctrine se montre franchement en avance sur les faits. C'est là, d'ailleurs, l'application d'une remarque qui revêt un caractère général dans le droit des gens. En principe, les auteurs se laissent uniquement guider par des considérations de justice internationale dont les hommes d'Etat ne s'inspirent que très imparfaitement, ayant seulement en vue l'intérêt national ou, du moins, ce qu'ils croient être cet intérêt national. Aussi, vers la fin du xix^e siècle, les Etats en étaient-ils restés aux idées exprimées par Palmerston dans sa célèbre dépêche de 1848, celle même dans laquelle cet homme d'Etat affirmait que l'emprunt extérieur est un acte de spéculation : « ...Il ne peut exister pour le Gouvernement anglais aucune obligation juridique de défendre les intérêts et les droits des sujets de la Reine à l'égard d'un Etat en banqueroute. Ceci est remis entièrement à la direction du gouvernement anglais, qui est libre de faire des démarches diplomatiques au profit des sujets anglais lésés dans leurs intérêts par la faillite ou les opérations financières d'un Etat étranger débiteur. Le Gouvernement se laissera guider dans ce cas exclusivement par des considérations de convenance ou de politique intérieure ».

Section II

LES IDÉES ET LES FAITS EN AMÉRIQUE

Était-il dans l'ordre naturel des choses que le problème du recouvrement de la dette publique extérieure fût envisagé en Amérique de la même façon qu'en Europe ? Nous devons répondre par la négative, car les situations et les circonstances différaient profondément entre les deux continents. Les vieux pays d'Europe, pourvus d'une bonne organisation économique et disposant d'une balance des comptes favorable, avaient pu devenir des créanciers universels grâce à leurs capitaux disponibles. Les jeunes Républiques américaines, au contraire, en étaient encore à la période de préparation. Des avances d'argent avaient dû leur être consenties par les capitalistes européens pour leur permettre de construire des voies de communication, creuser des ports et mettre en valeur un sol aux multiples richesses naturelles. Malheureusement, la fréquence des troubles politiques fit que l'argent emprunté ne fut pas toujours employé de façon productive, et il arriva que certaines Républiques ainsi que de nombreux Etats de la grande République de l'Amérique du Nord, dans l'impossibilité momentanée où ils étaient de payer leurs créanciers, allèrent jusqu'à répudier leur dette extérieure. On conçoit, dans ces conditions, que sur les continents intéressés on ait eu des vues différentes au sujet des questions intéressant la dette extérieure.

Nous savons que les auteurs européens, imbus des principes d'indépendance et de souveraineté des Etats, repoussaient l'intervention pour ne l'admettre que si l'Etat débiteur procédait avec une évidente mauvaise foi. Les auteurs américains ont simplement écarté cette exception en proclamant le caractère rigoureusement absolu du dogme de la souveraineté. Peut-être l'esprit national est-il pour beaucoup dans l'opinion de ces derniers auteurs. Il est un autre argument qu'on ne pouvait laisser de mettre en évidence de l'autre côté de l'Atlantique : c'est celui qui découle logiquement de la Doctrine de Monroe. En intervenant pour recouvrer les créances de leurs nationaux, les Etats européens se trouvent dans la nécessité d'enfreindre les dispositions de cette doctrine et ils ne peuvent le faire qu'en s'attirant l'inimitié de l'Union. On s'explique très bien qu'en vertu de toutes ces raisons de droit international ou d'intérêt continental, une nouvelle doctrine était prête à éclore sur le continent américain. Il appartenait au ministre argentin Drago de la formuler. Cette doctrine constitue l'édification financière de la doctrine de Monroe.

*
**

La doctrine de Drago a eu comme prétexte l'intervention armée entreprise en 1902, au Venezuela, par un groupe de Puissances européennes en vue d'amener ce pays à assurer le service de sa Dette extérieure et à payer les indemnités réclamées par leurs nationaux pour les pertes et dommages subis pendant la guerre civile de 1900.

Le gouvernement du Président Castro avait rendu des décrets aux termes desquels une commission

composée de Vénézuéliens déciderait sur le paiement de la Dette extérieure ainsi que sur les réclamations concernant les dommages. C'était une garantie bien faible pour les ayants droit. L'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie demandèrent que ces questions fussent réglées par la voie diplomatique. Le Vénézuéla s'y opposa en déclarant que les Puissances ne pouvaient intervenir dans ses affaires intérieures sans porter atteinte à son droit de souveraineté. Les Puissances firent alors valoir leur droit de protéger leurs nationaux. Le Vénézuéla se refusant à revenir sur sa décision, elles s'entendirent pour agir énergiquement.

Auparavant, elles voulurent s'assurer de l'abstention des Etats-Unis. Dans un mémorandum, elles exposaient à ce pays leur intention de recourir à des mesures coercitives devant consister dans le blocus du Vénézuéla. Si ce moyen ne suffisait pas, elles opéreraient la saisie des douanes, spécifiant qu'en aucun cas leur action n'aurait pour objet l'acquisition ou l'occupation permanente du territoire vénézuélien. C'était une promesse de ne pas enfreindre la doctrine de Monroë. Les Etats-Unis, dans leur réponse, se référaient au message de Roosevelt du 3 décembre 1901 : « Nous ne garantissons aucun Etat contre les répressions qu'il pourrait s'attirer par son inconduite. Ce que nous prétendons, c'est que le châtiment ne peut prendre la forme d'une acquisition de territoire au profit d'une puissance européenne ». Tranquilles du côté des Etats-Unis, les trois Puissances envoyaient un ultimatum auquel le Vénézuéla ne répondit pas de façon satisfaisante. Les actes de représailles suivirent immédiatement : saisie de navires de guerre vénézuéliens, destruction de deux vaisseaux, bombardement de Puerto-Cabello. Les Puissances auraient pu,

ensuite, saisir le produit des douanes comme elles l'avaient fait pressentir. Elles préférèrent s'en tenir au blocus et ne pas procéder à l'occupation temporaire du pays, afin de montrer combien elles étaient respectueuses de l'esprit même de la doctrine de Monroe. Le Vénézuéla cédait et faisait appel aux bons offices des Etats-Unis. Les Puissances acceptaient la promesse du Vénézuéla de faire un règlement satisfaisant des questions en litige. L'arrangement se traduisait par la création de commissions mixtes dont la mission était de décider sur les réclamations qui leur seraient présentées (32).

Les moyens violents qui venaient d'être employés contre le Vénézuéla et le fait, par les Etats-Unis, de ne condamner que l'acquisition ou l'occupation permanente de territoires américains déterminaient Drago à protester. Celui-ci n'ayant en vue que le recouvrement de la Dette extérieure laissait complètement de côté les réclamations pour dommages.

Le 29 décembre 1902, étant alors ministre des Affaires Etrangères de la République Argentine, Luis Drago adressait au représentant de cette République à Washington une note diplomatique destinée à amener les Etats-Unis à reconnaître et à consacrer le principe d'après lequel la Dette publique ne peut provoquer l'intervention armée, ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une puissance européenne (33).

(32) A. ALVAREZ. — *The Monroe doctrine, its importance in the international life of the states of the New-World* (1924), au Chapitre concernant l'action entreprise contre le Vénézuéla en 1902-1903, p. 220.

(33) Le texte de la Note argentine figure *in extenso* dans la Revue générale de Droit International Public de 1907, p. 252 et s.

Dans cette note, le Ministre Argentin appuie son argumentation sur des raisons juridiques en même temps et surtout que sur des considérations politiques.

Selon Drago, les capitalistes, en prêtant leur argent, font un placement qu'ils croient avantageux. Ils ont dû tenir compte dans leurs calculs du degré de confiance à accorder à l'emprunteur. Les capitalistes savent donc qu'ils courent un aléa. Ils savent aussi qu'ils ont traité avec une entité souveraine et indépendante qui, comme telle, ne saurait être soumise à aucune procédure exécutoire. Le montant de la dette éventuelle, une fois déterminé par les tribunaux du pays ou par ceux de l'arbitrage, l'Etat débiteur doit pouvoir choisir le mode et l'époque qui lui conviennent le mieux pour se libérer d'un paiement dans lequel il est aussi intéressé que le créancier lui-même. Drago affirme ne vouloir, en aucune manière, prendre la défense de la mauvaise foi ou de l'insolvabilité délibérée du débiteur. Il veut seulement protéger la dignité de l'entité publique internationale.

Mais Drago va insister principalement sur le côté politique de la question. Le recouvrement des emprunts par la force implique l'occupation territoriale qui, à son tour, suppose la suppression ou la subordination du gouvernement de l'Etat débiteur. De semblables situations sont incompatibles avec certaines dispositions de la doctrine de Monroe : « Les continents américains ne pourront, désormais, servir de champ à la colonisation future des nations européennes et, l'indépendance des nations de l'Amérique ayant été reconnue, on ne pourra regarder l'intervention d'un pouvoir européen dans le but de les opprimer ou de contrôler leurs destinées, de n'importe quelle manière, que comme la manifestation de senti-

ments peu amicaux envers les Etats-Unis ». L'auteur de la note constate que les publicistes européens ont une tendance marquée à signaler l'Amérique du Sud comme le champ d'action le plus indiqué pour les futures expansions territoriales. Or, le moyen le plus simple pour aboutir à la substitution des autorités locales par des gouvernements européens, c'est précisément l'intervention financière. C'est pourquoi, Drago voudrait voir les Etats-Unis reconnaître que le recouvrement compulsif des dettes publiques américaines par les puissances européennes est contraire à la doctrine de Monroe.

Examinons cette doctrine à laquelle d'ailleurs les Etats-Unis firent un accueil très réservé. Le fond de la pensée de Drago est parfaitement clair. Le côté financier n'est qu'une occasion pour lui de proclamer l'inviolabilité du territoire américain : voilà l'idée générale. Aucun motif, qu'il soit politique, économique ou financier, ne saurait être légitimement invoqué par les puissances européennes à l'appui de leurs ambitions territoriales en Amérique. Cela est si vrai que Drago, ainsi qu'il l'a précisé plus tard, considère comme secondaire la partie juridique de sa Note, c'est-à-dire celle se rapportant spécialement et directement au problème financier. Quant aux considérations politiques relatives à l'occupation du sol, le Ministre argentin les tient pour déterminantes ; or, ces considérations à portée générale s'appliquent aux situations de tous ordres. Cette remarque nous fait dire que, tout compte fait, la raison financière apparaissait chez Drago comme un simple prétexte (34).

(34) Dans la lettre qu'il adressait le 9 mai 1906 au ministre des Affaires étrangères de la République argentine et qui est

Au point de vue juridique, la Note donna lieu à une large enquête doctrinale parmi les membres de l'Institut de Droit international. La plupart se rallièrent à la thèse de Drago, mais ils le firent avec plus ou moins de restrictions. On a reproché généralement à cette thèse son caractère absolu. Faire de la souveraineté un principe absolument rigide revient à supprimer le devoir de protection que les Etats ont à remplir à l'égard de leurs nationaux. La Doctrine a aussi le tort de ne pas distinguer entre la bonne et la mauvaise foi. Drago dit que le débiteur paiera parce qu'il y va de son intérêt, de son crédit international ; c'est là une pure affirmation. Westlake en particulier réfute la Doctrine d'une façon péremptoire : « L'admettre équivaldrait à dire que la guerre, qui est un moyen coercitif entre nations, n'est jamais juste ». En sens contraire, pour soutenir la Doctrine, on a dit, entre autres raisons, que si le créancier pouvait user de son Etat national pour contraindre le débiteur au paiement, il aurait tous les avantages sans supporter aucune charge, ce qui serait injuste. M. le professeur Basdevant critique cette assertion en disant qu'il s'agit de savoir s'il vaut mieux tendre à assurer le respect des engagements ou en permettre la méconnaissance (35).

reproduite dans le volume de M. Alvarez, déjà cité, le docteur Drago a écrit notamment : «... La doctrine de la Note du 29 décembre 1902 n'est pas une doctrine à proprement parler, malgré les solides raisons de droit que nous avons fait valoir. Avant et par dessus tout, c'est une doctrine de politique internationale américaine que nous avons voulu formuler ».

(35) BASDEVANT. — *Revue générale de Droit International Public*, 1904, p. 363 et s.

MOULIN. — *Revue générale de Droit International Public*, 1907, p. 417 et s.

Que penser de l'argumentation politique à laquelle Drago attachait une importance primordiale ? En présentant sa doctrine comme un complément, comme une conséquence logique et nécessaire de la doctrine de Monroe, Drago était dans la vérité. En effet, le message de 1823 interdit à l'Europe d'intervenir sur les continents américains pour contrôler leurs destinées. Or, il est juste de reconnaître que la saisie d'une partie des revenus ou ressources d'un pays constitue une forme très effective de contrôle. L'occupation du sol qui en résulte, pour être temporaire, ne change rien à la réalité de ce contrôle. On peut même dire avec M. Alvarez que la nouvelle doctrine est si fidèlement conforme à celle de 1823 qu'elle devient inutile, la doctrine de Monroe suffisant à sauvegarder l'indépendance des Etats du Nouveau Monde.

Et pourtant, le Secrétaire d'Etat américain Hay, qui était en fonction en 1902, estimait que la note argentine était une déformation inadmissible du message de 1823. Monroe, prétendait-on aux Etats-Unis, n'avait pas voulu prendre la défense des Républiques hispano-américaines ; il ne s'était occupé que des dangers que pouvaient avoir pour la paix et la prospérité de l'Union les interventions étrangères. Essentiellement politique, cette doctrine ne visait que les Etats-Unis et ceux-ci ont entendu, dans la suite, s'en servir au gré de leurs convenances. Les conséquences de la doctrine de Drago leur paraissaient redoutables, car la conduite des Etats du Sud aurait entraîné leur responsabilité envers l'Europe. Les Etats-Unis refusaient d'accepter cette responsabilité, mais sans faire d'objection contre l'action coercitive qui ne comporterait ni acquisition, ni occupation permanente des territoires américains.

L'occupation temporaire, acceptée par les Etats-Unis, ne risquait-elle pas de se transformer en occupation définitive ? Evidemment, l'attitude du gouvernement de Washington prêtait à critique. Afin de répondre à l'objection, il imagina, pour la mettre ensuite en pratique, une solution ingénieuse. En 1904, une nouvelle intervention financière de la part des nations européennes paraissait imminente à Saint-Domingue. Abandonnant le rôle plein de circonspection qu'il avait gardé au Vénézuéla, Roosevelt concluait avec cette République un traité garantissant l'intégrité territoriale de la République dominicaine, mais, en revanche, les Etats-Unis prenaient la direction de l'administration des douanes, percevaient les droits et les partageaient entre les créanciers proportionnellement à leurs titres respectifs, absolument comme fait un administrateur dans une affaire commerciale en faillite. Les Etats-Unis se substituaient à l'Europe dans le règlement des difficultés américaines. Par l'esprit de ce traité on voit qu'est reconnu le droit des puissances européennes d'obtenir par la force le paiement des dettes contractées par les Républiques du Nouveau Monde ; mais comme ce droit ne peut être exercé qu'en occupant le sol américain, les Etats-Unis, pour sauvegarder leur célèbre doctrine, ont pris la résolution d'intervenir eux-mêmes auprès des Républiques en banqueroute, d'autant plus que cette conduite répondait à leur mission de puissance directrice sur le Nouveau Continent.

C'est une procédure non prévue par Drago que cette sorte de protectorat financier établi par un tiers, et surtout un tiers aussi dangereux à cause de ses tendances à l'hégémonie. Dans le domaine des faits, la doctrine argentine venait de subir un sérieux échec.

Vers la même époque, elle en subissait un autre, juridique cette fois, devant la Cour d'arbitrage de La Haye.

En vertu de l'accord conclu par les Puissances et le Vénézuéla, une somme globale (30 % du produit des douanes) avait été affectée au paiement des dommages et des créanciers. Les Puissances qui n'avaient pas participé à l'action coercitive et qui cependant avaient des difficultés pendantes avec le Vénézuéla, dont les principales se rapportaient au non-paiement de leurs nationaux créanciers, voulaient avoir leur part de la somme globale. Les nations intervenantes, au contraire, prétendaient avoir un droit de préférence. Le différend fut porté devant la Haute Juridiction de la Cour de La Haye. Les puissances intervenantes soutenaient que les autres nations créancières, s'étant abstenues de se joindre à leur action, ne pouvaient bénéficier en aucune manière des résultats obtenus précisément par cette action. La partie opposée faisait remarquer qu'il s'agissait essentiellement d'une affaire d'ordre juridique ; la mission du Tribunal devait donc consister à examiner la question sous cet aspect, sans se préoccuper de ses éléments politiques. Les nations non intervenantes appuyaient cette thèse sur le fait que le représentant du Vénézuéla, au cours des négociations qui conduisirent à un accord avec les puissances bloquantes, avait nettement indiqué que la somme globale devait servir à acquitter certaines dettes du Vénézuéla à l'égard des divers pays intéressés et non pas seulement envers les puissances bloquantes. Ce représentant avait dit entre autres : « Je ne puis accepter, même en principe, qu'un traitement préférentiel puisse être obtenu en droit par des blocus et des bombardements ». La Cour

faisait connaître sa décision le 22 février 1904. Contrairement à l'attente générale, elle proclamait le droit de « l'Allemagne, de l'Angleterre et de l'Italie à un traitement préférentiel pour paiement de leurs réclamations contre le Vénézuéla ».

Les conséquences de cette sentence étaient graves puisque la force devenait, en droit international jurisprudentiel, un moyen légal pour acquérir un droit de préférence. En cette occasion, la Cour d'arbitrage semble avoir perdu de vue la cause de la paix. Mais, a-t-on dit : « La sentence de la Cour de La Haye manque de force et d'autorité parce que les motifs sur lesquels elle s'appuie sont uniquement des considérations de fait facilement contestables » (36).

Quoi qu'il en soit, et c'est ce qui importe en ce moment, nous constatons que la décision de La Haye prend le contre-pied de la thèse de Drago. Tandis que ce dernier voulait éliminer définitivement l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes d'emprunt extérieur, la Cour a légitimé implicitement ce moyen d'action en décidant qu'à sa suite naît un droit supérieur à celui que pourraient procurer les procédures pacifiques.

*
* *

Ainsi, tout au début du xx^e siècle, le problème relatif aux procédures à employer contre les Etats défailtants était envisagé de façon très différente suivant les continents. Dans le cas de mauvaise foi de la part de l'Etat débiteur, les auteurs européens admettaient l'intervention de l'Etat des créanciers, sans préciser

(36) André MALLARMÉ. — *Revue générale de Droit International Public*, 1906, p. 425 et s.

généralement la forme de cette intervention qui devait rester strictement financière. Les auteurs américains, ralliés en grande majorité à la doctrine de Drago, condamnaient radicalement, en vertu de la doctrine de Monroë, tout genre de procédure d'intervention : diplomatique, armée, ou sous forme de contrôle financier. En réalité, cette théorie de la non-intervention s'est concrétisée par l'intervention directe des Etats-Unis (37).

(37) Voir dans l'ouvrage de M. Vilfort BEAUVOIR : « Le contrôle financier du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sur la République d'Haïti », la préface de M. Marc Réglade, au sujet des Etats-Unis, Puissance directrice.

Section III

LE PROBLÈME A LA SECONDE CONFÉRENCE DE LA HAYE (1907)

Tout n'était pas dit au sujet de la doctrine de Drago. En conciliant à leur manière le droit des Etats créanciers avec les exigences de la doctrine de Monroe, les Etats-Unis avaient réussi à régler dans leur intérêt la question du recouvrement compulsif de la dette extérieure. La mission de police financière dont ils prenaient la charge sur le Continent américain écartait l'intervention étrangère et, par suite, l'occupation, même temporaire, du sol américain par des nations européennes. Il n'empêche que toutes les difficultés n'étaient pas pour cela aplanies, car les conditions propres à légitimer cette mission pouvaient bien ne pas être réalisées. Au fond d'eux-mêmes, les hommes d'Etat de Washington se rendaient compte que la doctrine de Drago interprète et complète celle de Monroe. Aussi risquaient-ils de se heurter aux inconvénients signalés dans le message présidentiel de décembre 1905 : « D'un côté, ce pays ne déclarera certainement pas la guerre pour empêcher un gouvernement étranger de se faire payer une dette juste. D'un autre côté, il ne nous convient pas de permettre que ce gouvernement prenne possession, fût-ce temporairement, des douanes d'une République américaine pour la contraindre à remplir ses obligations ». Comme on en peut juger, la mission

que s'attribuaient les Etats-Unis dépendait de l'attitude de l'Europe. Dans l'hypothèse où celle-ci voudrait imposer son contrôle financier, quelle serait la situation de l'Union, étant donné que l'Union déclare ne pas vouloir faire la guerre et, d'autre part, ne pas permettre ce contrôle financier, alors que la guerre est, en fin de compte, le seul moyen de l'interdire. Il faut reconnaître que les deux propositions contenues dans cette partie du message présidentiel portaient en elles une difficulté inextricable en cas d'intervention délibérée de l'Europe. Pour y remédier, il était indispensable d'obtenir des Etats créanciers qu'ils renoncassent à l'emploi de la force. Le gouvernement de Washington allait employer dans ce but toutes les ressources de sa diplomatie.

Les Etats-Unis auraient pu se proposer de tirer profit du Congrès pan-américain, qui allait se tenir en 1906, pour y faire adopter, concernant l'immixtion financière, la solution la plus simple, la plus immédiate en même temps que la plus poussée dans la logique américaine et consistant dans le rattachement de la doctrine de Drago à celle de Monroë. Du coup, le problème de l'intervention étrangère eût été définitivement résolu. Il restait politique, continental et point n'était besoin d'engager des tractations avec l'Europe. Mais il se trouvait que trois obstacles s'opposaient à cette solution. Le premier, nous le connaissons, c'est le refus des Etats-Unis d'accepter la moindre responsabilité au sujet de la conduite des Républiques américaines. Le second vient de ce que certains Etats du Nouveau Monde n'étaient pas favorables à la doctrine de Drago, qui leur paraissait menaçante. En troisième lieu, les Etats-Unis craignaient que le règlement de cette question par les

Etats débiteurs eux-mêmes n'en diminuât la portée. Pour obvier à ces inconvénients, le gouvernement de Washington préféra faire de la thèse de la non-intervention, si chère à Drago, une règle de droit international, un principe juridique universel. En conséquence et sur la proposition de ce gouvernement, le Congrès pan-américain de 1906 votait à Rio-de-Janeiro une résolution portant qu'il est recommandé aux Etats du Nouveau Continent « de prendre en considération la question de savoir s'ils doivent inviter la seconde Conférence de la Paix à étudier l'affaire du recouvrement compulsif des dettes publiques et, en général, les moyens tendant à diminuer entre les nations les conflits d'origine exclusivement pécuniaire » (38).

Drago enregistrait là un nouvel échec. Toutefois, ce n'était pas une surprise pour lui. Quelque temps auparavant, le Gouvernement argentin, dont il ne faisait plus partie, lui avait offert de représenter l'Argentine au Congrès de Rio. Drago avait décliné cette offre et, dans une lettre adressée au ministre des Affaires Etrangères de la République Argentine s'était expliqué sur les raisons de son refus. Bien que sa doctrine ne figurât pas au programme du Congrès, il s'attendait à ce qu'elle vînt en discussion et, sachant que le gouvernement argentin en était pour la généralisation de sa doctrine aux deux continents, il ne pouvait se résoudre à soutenir ce point de vue, qui n'était pas le sien. Drago rappelait que sa doctrine est et doit rester américaine au même titre que la doctrine de Monroë à laquelle elle a donné une

(38) BASDEVANT. — *Revue générale de Droit International Public*, 1908, p. 261 et s.

« conception extensive ». Il reconnaît qu'il eût été plus généreux et plus conforme à l'idéal humanitaire de généraliser sa déclaration, mais le résultat serait infiniment moins pratique. Quant au danger, redouté par quelques-uns, suivant lequel la protection des Etats-Unis pourrait devenir une menace pour la souveraineté et l'indépendance des Etats hispano-américains, Drago n'y croyait pas du tout, ayant toute confiance dans la loyauté de la Grande République (39).

Se conformant à la résolution du Congrès de Rio, la Conférence de La Haye de 1907 examinait la question du recouvrement coercitif des dettes des Etats. Sur la proposition du délégué américain Porter, on aboutissait à la signature de la deuxième Convention, aux termes de laquelle « les Puissances contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux. Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible d'établissement du compromis ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue ». Drago qui, cette fois, avait tenu à représenter la République Argentine, ne signait cette convention que sous certaines réserves, savoir notamment « que les emprunts publics, avec émission de bons constituant la Dette nationale, ne pourront donner lieu, en aucun cas, à l'agression militaire, ni à l'occupation matérielle du sol des nations américaines ».

(39) Lettre de Drago du 9 mai 1906, reproduite dans le volume de M. Alvarez, déjà cité.

L'adoption de la proposition Porter venait de consacrer à peu près complètement la ruine de la doctrine argentine. Le problème de l'immixtion financière entraînait dans le domaine du droit international positif et universel. La Conférence de La Haye ne s'oppose pas absolument aux mesures de contrainte, elle en restreint seulement l'étendue d'application. Une procédure internationale, suivie de voie d'exécution, vient d'être instituée en matière financière. L'Etat des créanciers n'intervient plus arbitrairement. Son action doit se manifester après que le recours à l'arbitrage obligatoire n'aura produit aucun effet par la mauvaise volonté du débiteur. La doctrine de Porter fait les distinctions nécessaires. Les arbitres examineront les ressources du débiteur et décideront s'il se trouve dans l'impossibilité de tenir ses engagements. Soumis à cette procédure, les Etats débiteurs ne pourront plus par un abus de souveraineté supprimer leur dette extérieure, et invoquer ensuite cette souveraineté pour couvrir l'abus qu'ils en auront fait. En comprenant les dettes d'emprunt parmi les dettes contractuelles, les représentants des Etats ont reconnu à La Haye, contrairement aux idées de Drago, que l'emprunt public est un contrat et non un acte de souveraineté.

Par la sanction qu'elle donne à l'arbitrage, la doctrine de Porter favorise le développement du crédit public. Malgré lui, Drago, qui était arrivé à un résultat diamétralement opposé, en était pourtant la cause première. En posant avec une netteté inconnue jusqu'alors le problème de l'intervention financière, il avait conduit les Etats des deux continents à l'examiner et à prendre une décision commune. Toutefois, sans chercher à diminuer le mérite, très réel, de la

deuxième Convention, on ne doit pas en dissimuler les lacunes. L'obligation de l'arbitrage n'est pas la même pour tous les Etats. Elle ne s'impose au débiteur que si l'Etat protecteur des créanciers est suffisamment fort pour intervenir. Si, au contraire, la force est du côté de l'Etat débiteur, celui-ci pourra toujours refuser l'offre d'arbitrage ; dans ce cas, l'Etat des créanciers, en raison de sa faiblesse, ne pourra entreprendre la guerre contre lui, bien qu'il y soit autorisé par le droit international positif. Donc, cette procédure d'arbitrage, risquant de n'être employée que si le créancier est plus puissant que le débiteur, présente le sérieux inconvénient de transformer la garantie des prêteurs en une question de force.

Autre observation : le devoir de protection de l'Etat des créanciers n'est pas sanctionné et ne peut l'être. Si cet Etat, qui a seul qualité pour conduire les négociations en vue de l'arbitrage, décide de s'abstenir, ses nationaux seront privés de tout recours. Enfin, l'établissement du compromis, quoique obligatoire, peut entraîner des difficultés si le débiteur montre de la mauvaise volonté. La convention Porter impose bien en somme le compromis, mais il faudra procéder, dans ce compromis, au choix des arbitres et éventuellement du sur-arbitre. L'inertie de l'Etat pourra encore, sur ce point, faire échouer la procédure de l'arbitrage. En dépit de ces inconvénients, et pour si imparfaite qu'elle soit, la procédure financière adoptée à La Haye avait, au moins, l'avantage de consacrer le droit des Etats créanciers à employer la contrainte, sous condition qu'ils se fussent procurés ou qu'ils eussent fait effort pour se procurer par l'arbitrage un titre exécutoire. Dans l'évolution du

problème qui nous occupe, l'année 1907 rappelle donc une étape importante.

*
* *

Quels en furent les lendemains ? La question est intéressante, surtout du point de vue américain. On sait que dans la réalité, l'initiative prise par les Etats-Unis à Rio-de-Janeiro n'était pas de donner un caractère mondial au problème des dettes d'emprunt extérieur. Les Etats-Unis ne songeaient qu'à l'Amérique et voulaient uniquement obtenir de l'Europe un certain renoncement. Ils savaient que l'arbitrage n'aurait jamais lieu sans leur participation ; aussi étaient-ils sûrs de pouvoir régler à leur façon tous les cas d'espèce. Il semble que ce bénéfice aurait dû leur suffire puisque la deuxième Convention, en les plaçant sur le même pied que les Etats d'Europe, leur faisait une obligation d'intervenir dans les mêmes conditions que ces derniers auprès des Républiques américaines, condamnant ainsi, pour l'avenir, le rôle que le Gouvernement de Washington avait déjà joué à Saint-Domingue. Les faits allaient prouver que ce gouvernement, loin d'admettre une telle limitation, avait simplement voulu, en effet, rendre l'Europe moins gênante afin de pouvoir s'attribuer plus complètement la mission de puissance directrice sur le continent américain, conformément à sa politique traditionnelle d'hégémonie.

En 1911, en vue de remédier au désordre financier régnant au Honduras, les Etats-Unis prenaient la direction de l'administration des douanes de ce pays. Cette immixtion financière leur permettait de désintéresser les créanciers, dont la plupart étaient des

Européens, mais surtout elle leur donnait l'occasion de réaliser bientôt un protectorat de fait (40).

Vers cette époque, le Gouvernement de Washington procédait de façon identique à l'égard du Nicaragua (41).

Quelques années plus tard, le désordre dans les finances haïtiennes étant devenu extrême, les Etats-Unis en prenaient prétexte pour exercer dans ce pays la même activité. Le 16 septembre 1915, peu de jours après que les troupes américaines eurent pris possession des douanes, les Gouvernements de Washington et de Port-au-Prince signaient une convention établissant le contrôle financier des Etats-Unis sur la République d'Haïti. Pourtant, à ce moment-là, l'Etat haïtien était débiteur des capitalistes français pour la plus grande part, mais pas du tout des Etats-Unis. Le contrôle porte sur le budget, sur les emprunts et la Dette publique ainsi que sur les pouvoirs législatifs en matière douanière. La collaboration entre les gouvernements intéressés est affirmée dans la Convention ; pratiquement, le Gouvernement des Etats-Unis, en cas de désaccord dans l'application de la Convention, emploie la force pour imposer sa manière de voir. L'indépendance d'Haïti est ainsi très amoindrie. On ne peut encore prévoir à quel moment cessera ce contrôle, la cessation étant subordonnée à la prospérité réelle d'Haïti, laquelle dépend surtout des Etats-Unis eux-mêmes (42).

(40) G. SCELLE. — *Revue générale de Droit International Public*, 1912, p. 127 et s.

(41) G. SCELLE. — *Revue générale de Droit International Public*, 1912, p. 130.

(42) Vilfort BEAUVOIR. — *Le Contrôle financier du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sur la République d'Haïti*. Thèse, Bordeaux, 1930.

Dans ces différentes ingérences on observe toujours un même plan financier mis au service d'une même politique, poursuivie d'ailleurs avec une unité de vue et une fidélité remarquables. Grâce à la convention Porter, l'Union avait écarté, avec le danger européen, la responsabilité qu'elle redoutait d'assumer auparavant. La voie devenant libre de ce côté, il lui était plus facile de mettre à profit l'insolvabilité des Républiques américaines pour les prendre sous sa tutelle.

En 1912, M. Scelle appréciait ainsi la situation : « A supposer — quelque invraisemblance que cette supposition comporte — qu'un gouvernement européen fasse des objections à cette tutelle de la Maison Blanche sur les Républiques de l'Amérique centrale, il semble bien que le département d'Etat serait fondé à répondre : « C'est sur nos instances qu'en 1907 vous avez bénévolement renoncé au bénéfice de l'exécution préalable et de la raison du plus fort ; nous sommes donc moralement tenus à ce qu'il n'en résulte pour vous aucun préjudice. Nous substituons, dans les affaires généralement embrouillées, notre intervention péremptoire à votre intervention péremptoire, mais par un procédé qui vous épargne frais et lenteurs, et qui ne peut que profiter à vos ressortissants. Il est juste que nous retirions un bénéfice politique correspondant aux avantages économiques que nous vous procurons et à la responsabilité morale que nous avons assumée en 1907 par l'initiative de notre délégué, l'ambassadeur Horace Porter » (43).

M. Scelle a parfaitement défini la situation telle qu'elle se présente en fait ; mais nous ne le suivrons

(43) G. SCELLE. — *Revue générale de Droit International Public*, 1912, p. 133.

pas quand il dit que les Etats-Unis seraient fondés à donner ces explications. Il ne suffit pas de considérer exclusivement le paiement des créanciers ; encore faut-il tenir compte de la régularité des moyens employés. Les Etats signataires de la seconde Convention, les Etats-Unis comme les autres, se sont obligés dans les mêmes conditions. Or, s'il est sans doute conforme à la doctrine de Monroë que les Etats-Unis suppriment l'arbitrage pour s'entremettre directement entre les créanciers et les débiteurs en vue de fins politiques, cette façon d'agir est rigoureusement contraire au droit international positif. D'autre part, cette nouvelle procédure financière, pour si originale qu'elle soit, justifie les craintes des Etats américains. Après l'Amérique centrale et les Antilles, la politique envahissante de l'Union ne va-t-elle pas s'étendre plus au Sud ? On comprend que cette dangereuse perspective tienne les continents américains séparés. En définitive, le Gouvernement de Washington a pris, dans les questions intéressant le recouvrement de la dette extérieure des Républiques américaines, une position tout à fait personnelle, rendant dorénavant inutiles à son égard, les suggestions des auteurs ainsi que les futures acquisitions du droit international.

Section IV

LA SITUATION ACTUELLE

A. — *La Doctrine.* — On a vu, au sujet du recouvrement de la Dette extérieure au xix^e siècle, combien les auteurs apportaient un soin scrupuleux à recommander le respect de la souveraineté de l'Etat débiteur. Ils n'admettaient d'exception que dans le cas d'abus de souveraineté, c'est-à-dire lorsque le débiteur agissait en somme frauduleusement. Dans le premier quart du xx^e siècle, sous le coup des attaques répétées de la doctrine, cette notion de souveraineté a fini par perdre le caractère absolu qu'elle revêtait auparavant.

Les mêmes auteurs qui attribuaient autrefois à ce principe un sens rigoureux ont aujourd'hui modifié leurs idées. Ainsi M. N. Politis a écrit en 1925 : « Prise dans son sens absolu la notion de souveraineté est devenue de plus en plus gênante à mesure qu'en se développant le droit international a augmenté les restrictions imposées à la libre activité des Etats. Car, si vraiment les Etats sont doués d'une volonté qui ne peut jamais se déterminer que par elle-même, il est difficile d'expliquer comment cette volonté reste souveraine tout en étant limitée par des règles de droit obligatoires » (44).

On se rend parfaitement compte de l'impossibilité pour les Etats de pouvoir vivre isolés les

(44) N. POLITIS. — *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, 1925, T. I. Le problème des limitations de la souveraineté, p. 14.

uns des autres. Par des échanges et des rapports réguliers et continus une communauté internationale s'est formée, s'imposant à eux avec une évidence telle qu'ils ne peuvent espérer s'en affranchir. Il faut parler maintenant de souveraineté relative, d'interdépendance des Etats et non plus de souveraineté au sens absolu du mot. Le progrès du droit international était à ce prix. Cela n'empêche pas les Etats de conserver leur propre personnalité, leur originalité, mais sous une condition, c'est que leur activité demeure compatible avec les règles du droit international. Il se passe ici ce qui s'est produit dans le droit public interne. Ce fait a été clairement constaté par M. Alvarez : « Dans le droit public interne, dit-il, la liberté absolue n'existe plus, ayant reçu et recevant constamment de nouvelles limitations dans l'intérêt de la collectivité ; néanmoins personne ne songe à dire pour cela que l'individu a perdu son individualité et sa liberté ; celles-ci sont mieux comprises, et par les avantages de la vie collective l'individu jouit, en définitive, aujourd'hui, d'une liberté plus grande que jadis » (45).

Quelles sont les conséquences de ces transformations du droit international en ce qui concerne le problème des procédures à employer contre les Etats défaillants ?

Les restrictions apportées à la souveraineté ont permis de mieux dégager la responsabilité de l'Etat débiteur. La situation, maintenant franche, ne souffre plus d'hésitation. Personne n'ose raisonnablement contester le caractère juridique de l'obligation du

(45) FAUCHILLE. — *Traité de Droit International Public*, T. I., 1^{re} partie, p. 455 (citation de M. Alvarez).

débiteur, ni admettre que ce dernier puisse, en cas de défaillance délibérée, justifier sa conduite par un prétendu droit de souveraineté. Pour M. Jèze, « Les créanciers du patrimoine administratif emprunteur acquièrent un droit de créance que les gouvernants et les agents de l'Etat ont un devoir juridique de respecter. Sous aucun prétexte et pour aucun motif, il ne pourra y être porté atteinte : les dépenses du service de la Dette sont obligatoires ; le Parlement ne peut pas juridiquement refuser les crédits pour ces dépenses ; il ne peut pas modifier unilatéralement les clauses du contrat d'emprunt ». Au sujet de la théorie de l'emprunt, acte de souveraineté, M. Jèze s'étonne qu'elle ait pu être soutenue à l'époque actuelle, alors que le respect de la parole donnée est devenu un principe juridique fondamental (46). De même, le Doyen Duguit affirme qu'aucun organe de l'Etat n'est compétent pour faire un acte individuel et unilatéral supprimant la situation subjective née d'un contrat auquel il est partie (47).

Quant à la responsabilité encourue par le débiteur,

(46) JÈZE. — *Cours de législation financière*, 6^e éd. T. II, 1922, p. 294 et s.

(47) L. DUGUIT. — *Traité de Droit International*, 2^e éd. T. III, 1923, p. 405 et s.

L'auteur signale, à ce sujet, deux arrêts caractéristiques que le Conseil d'Etat a rendus en 1896 et en 1904. « Par un accord intervenu en 1860 avec le gouvernement français, il avait été convenu que certains établissements ecclésiastiques de la Savoie remettraient des titres de rente au gouvernement français qui paierait sous forme de traitement l'équivalent des arrérages des dits titres. Le Parlement ayant refusé d'inscrire au budget les crédits nécessaires et le Ministre ayant, par suite, refusé de les ordonnancer, le Conseil d'Etat par un arrêt du 8 août 1896 condamnait l'Etat français à payer sa dette contractuelle ». Le Gouvernement s'est conformé à cette décision. En 1904, le Conseil d'Etat a statué dans le même sens au profit du Chapitre de la cathédrale d'Annecy.

elle continue de jouer à l'égard de l'Etat protecteur des créanciers, mais la doctrine conçoit qu'il serait davantage conforme au droit international de la faire sanctionner par la communauté internationale. Malheureusement, c'est à peine si celle-ci commence à s'organiser. En attendant, et faute de mieux, on reconnaît toujours à l'Etat des créanciers le droit d'intervenir en vertu de sa compétence personnelle. Comme par le passé, cette procédure n'est pas très bien définie tant il est difficile de déterminer par avance les modalités de l'intervention. Sans entrer dans le détail, les auteurs ont tendance à rejeter l'intervention diplomatique, dont l'efficacité est par trop douteuse, ainsi que l'intervention armée, car, en vérité, elle rappelle la guerre, et il est unanimement reconnu que la violence de ce moyen est hors de proportion avec le but cherché. On semble s'en tenir plutôt au contrôle financier, à condition que l'Etat débiteur soit matériellement incapable de se tirer seul d'affaire et que l'Etat intervenant, tout en ne se laissant guider par aucune considération politique, soit attentif à le faire collaborer effectivement avec lui. M. Fauchille émet l'idée que l'avis de la communauté internationale, qui doit servir de fondement à l'intervention individuelle, pourrait être demandé à la Cour permanente de justice internationale, laquelle a dans ses attributions celle de donner des avis consultatifs. Pour l'intervention collective, ce droit serait réservé à la S. D. N. (48). C'est évidemment quelque chose d'appréciable que cette garantie. Malgré cela, la procédure envisagée par M. Fau-

(48) FAUCHILLE. — *Traité de Droit International public*. T. 1^{er}, 1^{re} partie, 1922, p. 588 et s.

chille ne constitue pas un progrès bien marqué. Rappelant un peu celle qui fut adoptée à la seconde Conférence de La Haye, elle participe comme celle-ci des mêmes défauts, n'étant réalisable que par les Etats forts et, de plus, n'ayant pour ces derniers aucun caractère obligatoire. Il va de soi que ces défauts n'ont pu échapper à l'esprit averti de la plupart des internationalistes. Si donc l'intervention de l'Etat des créanciers semble avoir leur préférence, c'est parce qu'elle peut donner quelquefois de bons résultats à tous les points de vue.

En cela, la Doctrine se conforme aux nécessités actuelles du droit international, mais par rapport à ce qui devrait être, elle considère, comme nous l'avons dit précédemment, que cette procédure est un pis aller, un moyen transitoire dans l'évolution du droit des gens. En effet, tout en procédant à l'examen scientifique des situations présentes, les théoriciens du droit international se livrent à une discussion critique afin de discerner les principes généraux qui répondent le mieux à l'idée de justice. L'égalité juridique des Etats est un de ces principes s'imposant avec le plus de force, et, pour que cette égalité fût garantie, les auteurs estiment qu'il serait nécessaire qu'une autorité indiscutable émanant de la communauté internationale vînt elle-même se prononcer sur les différends internationaux. Aussi, sans aller jusqu'à se préoccuper des voies d'exécution, on est d'avis qu'une juridiction internationale serait précisément apte à remplir ce rôle. Ce n'est pas tout ; de nombreux auteurs, entre autres Kelsen, Duguit, de Lapradelle, Alvarez, considèrent que l'individu, aussi bien en droit international qu'en droit interne, est la

véritable fin du droit (49). Il faudrait par suite lui accorder la personnalité internationale, afin qu'il pût citer directement devant cette haute juridiction les Etats qui lui auraient porté préjudice en ne tenant pas leurs engagements, de quelque ordre que fussent ces engagements. S'appuyant sur cette opinion, d'après laquelle il conviendrait d'étendre la qualité de sujet international, l'Institut de Droit international, dans sa session de 1923 « a adopté à l'unanimité, sur la condition juridique des associations internationales sans but lucratif, un projet de convention qui place ces associations sous la protection du droit international et leur donne la faculté d'attaquer devant la Cour permanente certaines décisions des gouvernements prises contre elles en violation des règles du droit international » (50). Ce projet de convention illustre bien la tendance à laquelle obéissent actuellement les internationalistes. Pour ce qui est du droit de citation directe de l'individu, il existe des précédents : les tribunaux mixtes égyptiens, la Cour internationale des prises et les tribunaux arbitraux mixtes créés par les traités de paix de 1919 et 1920 (51). Malgré les nouvelles vues de la doctrine, et malgré ces exemples, les juristes ayant eu à élaborer le statut de la Cour permanente de Justice internationale n'ont pas accordé à l'individu le recours devant cette juridiction. S'il nous est ainsi donné de constater que le droit international positif reste en arrière de la doctrine, nous allons voir une fois de plus qu'il

(49) POLITIS. — *Les nouvelles tendances du Droit International*, 1927, p. 69, 82 et s. Voir supra, p. 55.

(50) N. POLITIS. — *Les nouvelles tendances du Droit international*, 1927, p. 70.

(51) *Supra*, p. 55-56.

en est de même des faits les plus récents. Nous le ferons en prenant pour type la banqueroute russe. Aucune procédure efficace n'a été employée contre la Russie, mais il y a eu un projet de procédure qui n'a pu être mis à exécution en raison des moyens matériels de défense du débiteur. Par là, cet exemple présente un intérêt considérable. Il démontre combien est indispensable la création d'une organisation juridique internationale très homogène et suffisamment forte pour s'imposer indistinctement aux grands comme aux petits Etats. Nous mettrons ensuite en relief un exemple juridique qui semble inaugurer une période où le droit aura une plus grande place : nous voulons parler de l'affaire des emprunts-or dont la Cour permanente de justice a eu récemment à connaître.

B. — *Banqueroute russe*. — En janvier 1918, le Gouvernement des Soviets rendait un décret annulant tous les emprunts conclus sous le régime tsariste. Le principe de l'annulation était mentionné dans le préambule de la Constitution de la République soviétique : « La loi des Soviets sur l'annulation des emprunts... est le premier coup porté au capitalisme financier ». Toutefois, il n'est pas inutile de mentionner qu'une exception était faite en faveur des petits rentiers russes.

Cette répudiation provoqua immédiatement l'intervention diplomatique des gouvernements alliés sous la forme d'une protestation où il était déclaré que le décret de janvier 1918 était sans valeur en ce qui concernait leurs nationaux. Les gouvernements français et britannique publiaient notamment une déclaration collective rappelant les devoirs des Etats en

matière de dette extérieure : « Aucun principe n'est mieux établi que celui d'après lequel une nation est responsable des actes de son gouvernement, sans qu'un changement d'autorité affecte les obligations encourues. Ces engagements ne peuvent être répudiés par aucune autorité quelle qu'elle soit, sans quoi la base même du droit international se trouverait ébranlée... Les obligations de la Russie subsistent ; elles s'imposent et s'imposeront au nouvel Etat ou à l'ensemble des nouveaux Etats qui représentent ou représenteront la Russie ».

L'entente est d'abord complète entre les Alliés, mais bientôt la France et l'Angleterre envisagent de façon différente la situation créée par la banqueroute russe.

On peut résumer ainsi le point de vue français : 1° Aucun accord commercial avec le Gouvernement des Soviets ne saurait être conclu tant que n'est pas réglée la question de la Dette publique de la Russie ; 2° L'actif de la Russie est le gage commun de tous les créanciers ; 3° Le Gouvernement français se déclare hostile à tout arrangement séparé en matière de règlement de la Dette russe.

Le Gouvernement anglais ne se préoccupait que de la reprise des relations commerciales avec la Russie et ne demandait pas même, au sujet de la Dette extérieure de ce pays, une reconnaissance de principe.

Quant aux associations des créanciers de la Russie, formées dans les pays alliés et dans les pays neutres, elles réunissaient leurs délégués à Paris les 10, 11 et 12 juin 1920 en une conférence générale qui posait quelques principes, dont le plus essentiel est le suivant : le Gouvernement russe doit reconnaître catégoriquement et sans ambiguïté les engagements sous-

crits par tous les gouvernements antérieurs. Au point de vue des moyens de réalisation, la délégation française présentait, au sujet du règlement des dettes contractées ou garanties par l'Etat russe vis-à-vis des ressortissants étrangers, un avant-projet des dispositions à insérer dans un traité avec la Russie. Cette initiative de la délégation française s'explique du fait que la France détient la majorité des créances. L'avant-projet donnait la priorité aux créances des porteurs par rapport à celles d'Etat à Etat et prévoyait un « Conseil international de répartition de la Dette russe entre le Gouvernement russe et les Gouvernements des Etats composés en totalité ou partiellement de territoires ayant fait partie de l'ancien Empire russe. Des représentants de tous les Etats créanciers de la Russie en feraient partie. Le Conseil est chargé de recevoir toutes les sommes remises par chacun des Etats débiteurs et d'en assurer la transmission aux destinataires respectifs ». Les auteurs de l'avant-projet déclaraient à maintes reprises qu'ils ont « le plus grand souci de ne pas porter atteinte à la souveraineté de l'Etat russe ». La conférence, après avoir commenté dans un sens favorable les grandes lignes du projet français, ne se prononçait pas définitivement.

Près d'un an plus tard, exactement le 16 mars 1921, l'Angleterre signait un accord commercial avec le Gouvernement des Soviets.

Le 20 octobre 1921, le ministre des Affaires Etrangères russe annonçait au gouvernement britannique que la Russie était disposée à reconnaître la Dette russe d'avant-guerre, mais sous certaines conditions. Cette reconnaissance n'avait rien à voir avec le respect des contrats, puisqu'aussi bien il était affirmé de

nouveau que la Russie n'était pas obligée au paiement des dettes des gouvernements précédents. Une telle restriction détruisait le principe même de la reconnaissance ; c'était simplement une concession faite aux capitalistes étrangers contre une ouverture de crédits nécessitée par la déplorable situation financière et économique de la Russie.

Intéressée plus particulièrement aux dettes contractées par la Russie au cours des hostilités, le Gouvernement britannique se contentait d'indiquer dans sa réponse que la reconnaissance devait être générale et ne pas se rapporter seulement aux dettes d'avant-guerre.

Le Gouvernement français se refusait à admettre le point de vue des Soviets. « Il s'agit, déclare la note française, non d'une concession susceptible de faire l'objet d'un marché, mais de l'application d'un principe de droit commun ».

Le 6 janvier 1922, tenant compte de la crise économique mondiale, le Conseil suprême, réuni à Cannes, considérait qu'il existe une interdépendance entre le problème de la Dette russe et celui, plus général, de la reconstitution économique de la Russie. L'aide des capitaux étrangers était indispensable à la Russie ; d'autre part, il fallait que celle-ci reconnût toutes les dettes contractées par ses gouvernements. « Il n'est possible de disposer des capitaux étrangers pour venir en aide à un pays que si les étrangers qui fournissent les fonds ont la certitude que leurs biens et leurs droits sont respectés... Ce sentiment de sécurité ne peut être rétabli que si les nations (ou les gouvernements des nations), désirant obtenir des crédits étrangers, s'engagent librement à reconnaître toutes les

dettes et obligations publiques qui ont été ou qui seront contractées ou garanties par l'Etat.. »

Peu à peu les négociations économiques reprennent. Le Gouvernement des Soviets se déclare prêt à payer les crédits qu'il trouvera en France sur un taux d'intérêts très élevés ; une part ira aux porteurs de rente russe, le reste servira de loyer aux crédits neufs, crédits à long terme, crédits en devises et en marchandises. A côté de cela, la légitimité des dettes tzaristes est toujours contestée par le Gouvernement russe qui soutient, par ailleurs, que nous sommes en réalité ses débiteurs à cause des dommages causés à la Russie par les interventions françaises en faveur de Denikine et de Wrangel. Ces dispositions du gouvernement trouvent un écho unanime dans la presse et les écrits russes. La grande majorité des emprunts, prétend-on généralement, n'ont pas été contractés en vue de travaux utiles au pays, mais pour soutenir le régime tzariste (52).

On comprend, dans ces conditions, que les discussions n'aient pas abouti et ne pouvaient aboutir.

Tous ces faits étant maintenant connus, il importe de les apprécier. On ne trouve pas dans le texte de la Constitution soviétique de justification à la répudiation des dettes publiques, mais une affirmation d'après laquelle la répudiation serait un principe se justifiant par lui-même en tant qu'il fait partie d'un système révolutionnaire, comme s'il était admissible de faire appel à l'arbitraire pour essayer de légitimer les actes de spoliation commis par un Etat à l'égard

(52) *La Dette Publique Russe*, 1922, série d'articles de différents auteurs, librairie Payot et C^{ie}. *L'Europe Nouvelle*. 13/2 et 19/6 1926.

des étrangers, au mépris de toutes les règles internationales. Notons que l'arbitraire s'est révélé d'autant plus flagrant qu'une catégorie de rentiers russes a bénéficié d'une mesure de faveur, alors qu'en cas de traitement différent la préférence doit être donnée aux capitalistes étrangers, puisque ceux-ci n'ont pas le devoir d'aider au fonctionnement de services publics dont profitent seulement les nationaux. Devant le fait accompli, les Alliés sont intervenus diplomatiquement et, comme on pouvait s'y attendre, cette procédure internationale, par définition assez modérée, n'a donné aucun résultat. Les créanciers de la Russie ont alors conçu le projet de répartir la Dette extérieure entre la Russie et les Etats qui se sont formés sur le territoire de l'ancien Empire russe. Le Conseil international, créé à cet effet, aurait reçu les revenus affectés, sans s'ingérer aucunement dans l'administration, ni dans la perception de ces revenus. Ce contrôle, rappelant le contrôle grec, n'avait rien d'excessif. Cependant, il ne devait pas être donné suite au projet, car il était trop évident que les Alliés ne songeaient pas du tout à appuyer énergiquement l'action des créanciers. C'est que l'on n'est pas ici en présence d'un petit Etat facile à intimider.

On en était là, lorsque le Gouvernement soviétique, poussé par le besoin, songeait à faire appel, comme par le passé, aux capitaux étrangers. Le Conseil suprême décidait de s'employer à lui faire obtenir des facilités rendant possible la réalisation de ses engagements. En revanche, le Conseil exigeait de la Russie, mais vainement, la reconnaissance formelle de sa dette extérieure. Devant une semblable attitude, on était en droit de se demander ce qu'il adviendrait des garanties qu'offrirait éventuellement la

Russie au cas où les capitalistes étrangers lui consentiraient de nouveaux crédits en vue de collaborer à son œuvre de reconstitution. C'était l'incertitude, et les capitalistes ne pouvaient que s'abstenir.

Si, pour expliquer sa conduite, le Gouvernement soviétique a évité de discuter sur la base des principes internationaux unanimement reconnus et qui lui ont été rappelés à plusieurs reprises, tel le respect des engagements librement contractés, il a par contre tiré argument d'un fait spécial : l'aide apportée par les Alliés à Wrangel et à Dénikine. A l'égard des créanciers, cet argument est sans valeur. Le rapport de droit liant les créanciers et l'Etat débiteur ne saurait être affecté par les difficultés surgissant entre l'Etat auquel appartiennent les créanciers et l'Etat débiteur, puisqu'il s'agit de situations subjectives dont les effets peuvent sans doute être suspendus à raison de certaines circonstances exceptionnelles, mais pour reprendre dès que ces circonstances n'existent plus. Juridiquement, la conduite de la Russie ne saurait s'expliquer que si, à l'occasion du contrat d'emprunt, les capitalistes avaient accepté de renoncer à leur créance dans l'hypothèse où leur pays entrerait directement ou indirectement en conflit avec l'Etat russe. D'ailleurs, le fait invoqué par le Gouvernement soviétique à l'appui de son argumentation ne pouvait entrer en ligne de compte lors de l'annulation des emprunts, ce fait étant postérieur au décret de répudiation.

L'assertion relative au mauvais emploi de l'argent emprunté manque de fondement à tous les points de vue. Grâce à l'importation des capitaux étrangers, la Russie a pu combler des déficits budgétaires, procéder à une réforme monétaire qui a contribué à son

essor économique, construire des chemins de fer. En 1897, M. R.-G. Lévy appréciait ainsi l'influence de ces capitaux sur le crédit de la Russie : « là où elle payait un intérêt de 5 %, elle en sert un de 3 % ». Pour ce qui est de l'argent consacré à la défense nationale, peut-on raisonnablement soutenir que cet argent n'a eu aucune utilité ? Il n'est donc pas exagéré de dire que le produit des emprunts extérieurs a été loin d'être dilapidé, comme on le prétend en Russie. D'autre part, même au cas où l'argent emprunté aurait été dépensé en pure perte, l'obligation de la Russie n'en doit pas moins persister au regard du droit. Les créanciers n'ont pas à se préoccuper de la façon dont les fonds prêtés ont été employés. C'est une affaire d'ordre intérieur sur laquelle tout contrôleur est interdit ; il serait par suite injuste que l'Etat débiteur pût les rendre responsables d'une gestion défectueuse qui est son propre fait.

D'un autre côté, on a soutenu que les emprunts russes entraînaient une dette de régime et non une dette d'Etat, ayant été consentis exclusivement au régime tzariste en vue de le maintenir au pouvoir, et l'on sait que les dettes de ce genre peuvent être légitimement répudiées par un nouveau régime. Il y a ici une confusion. Cette discrimination entre les dettes se fait en période de guerre civile, ce qui n'est pas le cas, étant donné que les emprunts russes ont été conclus en période normale par un gouvernement régulier. L'argument n'est pas à retenir (53).

En résumé, la décision prise par la Russie en janvier 1918, en violation de toutes les règles juridiques,

(53) G. JÉZE. — *Cours de finances publiques*, 1927-28, Livre II, p. 304-305.

constitue une voie de fait qu'il serait vain d'essayer de justifier. Tout en foulant aux pieds les obligations contractées envers ses créanciers étrangers, la Russie a engagé sa responsabilité envers les Etats auxquels appartiennent ces créanciers et aussi envers la communauté internationale. En d'autres situations, bien moins graves au point de vue de l'attitude de l'Etat débiteur et de l'importance des intérêts engagés, l'intervention des Etats des créanciers est venue rétablir entre les contractants le rapport de droit. Les circonstances ont fait alors que cette sanction pouvait jouer. Il ne pouvait en être de même dans la situation présente où il s'est agi d'une grande nation qui, au surplus, a trouvé en face d'elle des Etats divisés sur la conduite à tenir à son égard. Cet exemple démontre de façon catégorique combien l'intervention des Etats des créanciers constitue une procédure internationale insuffisante. La conscience juridique n'admet, entre les Etats, ni hiérarchie, ni condition privilégiée. La répudiation russe fait apparaître avec une force accrue la nécessité d'une juridiction internationale soutenue par une communauté internationale très fortement organisée. Il ne faut pas que les Etats puissent répudier impunément les dettes extérieures qu'ils ont régulièrement contractées, sans quoi le crédit public international, pourtant indispensable à la vie des peuples, finira peu à peu par disparaître. Nous constatons par là que l'intérêt économique se confond avec le point de vue juridique.

C. — *Affaire des Emprunts-or.* — Voulant tirer avantage de la dévaluation du franc français, les Gouvernements serbe et brésilien avaient décidé de payer en francs actuels les coupons et l'amortissement de

leurs emprunts contractés en France avant-guerre, bien que ces emprunts fussent libellés en francs-or. Les porteurs ne recevaient ainsi que le cinquième de ce qui leur avait été promis. L'Association nationale des porteurs de valeurs mobilières étrangères obtenait du gouvernement français qu'il prît en main la cause de ses nationaux créanciers. Les négociations n'aboutirent pas ; mais le Gouvernement français signait avec chacun des gouvernements serbe et brésilien, un compromis d'arbitrage à l'effet de porter devant la Cour permanente de Justice internationale cette importante question d'interprétation. Quelles étaient les thèses en présence ? Du côté français on soutenait que le franc français est une monnaie d'or, d'argent ou de papier sujette à dépréciation ; le franc-or est une monnaie dont la fixité est absolue et correspond à la vingtième partie d'une pièce d'or de 20 francs. Les Gouvernements serbe et brésilien faisaient valoir qu'à s'en tenir à l'intention des parties, il apparaît que, sous le couvert de la clause-or, les parties se sont référées au franc français. On avait voulu éviter la dépréciation des monnaies serbe et brésilienne. C'est pourquoi le paiement avait été stipulé en or, en tant qu'étalon de valeur et non en pièces d'or. Dans ses deux arrêts du 12 juillet 1929, la Cour a adopté la thèse française. Elle a jugé que, en stipulant le service en or, les parties contractantes avaient voulu faire échapper les porteurs aux aléas de la variation de valeur des monnaies, non seulement de la monnaie serbe ou brésilienne, mais aussi de la monnaie française. S'il en avait été autrement, les parties auraient parlé de francs, et non pas de franc-or, de monnaie d'or. Offrir le paiement en or ne pouvait comporter aucun risque pour l'emprun-

teur, tandis que le créancier y trouvait une garantie. Au moment des emprunts, le franc français était défini, quant à son poids d'or, par la loi monétaire de Germinal an XI. C'est donc ce franc que prêteurs et emprunteurs ont entendu prendre en considération. L'interprétation de la Cour concorde avec la déclaration suivante faite par le législateur français au cours des travaux préparatoires de la loi du 25 juin 1928, modifiant l'étalon-or de la loi de Germinal an XI : « Cette loi ne porte pas atteinte aux contrats internationaux qui, antérieurement à sa promulgation, avaient été stipulés en or » (54).

(54) *Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, série A. n^o 20-21.

« La Cour, statuant contradictoirement, par 9 voix contre 3, décide et juge :

1° Qu'en ce qui concerne l'emprunt serbe 4 % 1895, les porteurs de titres de cet emprunt ont, quelle que soit leur nationalité, le droit d'obtenir, à leur libre choix, le paiement du montant nominal de leurs coupons échus mais impayés, et de ceux à échoir, ainsi que de leurs titres sortis aux tirages, mais non remboursés, et de ceux à sortir à Paris, Berlin, Vienne et Belgrade, dans la monnaie ayant cours sur l'une de ces places;

2° Qu'en ce qui concerne les emprunts serbes 4 % 1895, 5 % 1902, 4 $\frac{1}{2}$ % 1906, 4 $\frac{1}{2}$ % 1909 et 5 % 1913, les porteurs de ces titres ont le droit d'obtenir le paiement du montant nominal de leurs coupons échus mais impayés, et de ceux à échoir, ainsi que de leurs titres sortis aux tirages, mais non remboursés et de ceux à sortir, en francs-or, pour l'emprunt 1895 sur les places de Belgrade et de Paris, et pour les emprunts 1902-06-09 et 1913 sur les places de Belgrade, Paris, Bruxelles et Genève ou à la contre valeur dudit montant au change du jour dans la monnaie locale à Berlin et Vienne, pour l'emprunt 1913, et à Belgrade Vienne et Amsterdam pour les emprunts 1902-06 et 09 ;

3° Que la valeur du franc-or sera déterminée entre les parties, pour les paiements ci-dessus, comme équivalant à celle du poids d'or correspondant à la 1/20^e partie d'une pièce d'or pesant 6 gr. 45161 au titre de 900/1.000^e d'or fin.

Par 9 voix contre 2,

Décide et juge,

qu'en ce qui concerne les emprunts du Gouvernement fédéral brésilien 5 % 1909, 4 % 1910, et 4 % 1911, le paiement des coupons échus et non prescrits à la date du compromis, et des

Il n'est pas indifférent de noter que le compromis signé avec la Serbie contient une disposition importante, au cas où la Cour adopterait la thèse française. Dans ce cas, spécifie le compromis, les représentants du gouvernement serbe et les représentants des porteurs engageront des négociations à l'effet de conclure un arrangement qui ferait certaines concessions au gouvernement serbe en raison de ses facultés économiques et financières et de sa capacité de paiement. Si les parties contractantes n'arrivaient pas à une entente, chacune d'elles pourrait saisir de la question un ou plusieurs arbitres ((55).

Les Arrêts très juridiques de la Cour méritent de retenir l'attention. Ils fixent les principes de sécurité financière qui doivent régir les problèmes relatifs aux emprunts extérieurs à long terme et fortifient indirectement la portée des décisions antérieurement rendues par les juridictions nationales sur les emprunts

coupons à échoir, ainsi que le remboursement des titres amortis et non effectivement remboursés qui ne seraient pas couverts par la prescription à la date du présent arrêt, ou à amortir ultérieurement, doivent être effectués entre les mains des porteurs français par le versement, pour chaque franc, de la contre-valeur dans la monnaie du lieu du paiement au cours du jour, de la 1/20^e partie d'une pièce d'or pesant 6 g. 45161 au titre de 900/1000^e d'or fin.

(55) *Annuaire des valeurs admises à la cote officielle*, publié par la CHAMBRE SYNDICALE DES AGENTS DE CHANGE (années 1930-1931) p. 428 : Conformément au compromis d'arbitrage signé le 19 avril 1928, en vue de déterminer les nouvelles modalités du service financier des emprunts serbes émis avant la guerre à la suite de la décision rendue le 12 juillet 1929 par la Cour permanente de Justice internationale, une convention a été conclue le 5 avril 1930 entre le Gouvernement Yougoslave et le Comité de défense des porteurs, constitué auprès de l'Association nationale. Aux termes de cette convention, le paiement des coupons s'effectue d'après un pourcentage du nominal en or ; 55 % à partir du 1^{er} avril 1930 pour arriver progressivement à 100 % en 1958. L'amortissement devra être terminé en 1975.

publics extérieurs autres que les emprunts d'Etat, les emprunts des villes par exemple. Mais on n'a là qu'une espèce parmi les nombreux problèmes que comporte la matière des dettes internationales. Aussi bien, en effet, n'est-ce pas surtout sur ce point particulier des emprunts-or que les Arrêts de juillet 1929 marquent une étape sérieuse dans l'évolution du droit international. Il convient de se placer à un point de vue plus général et l'on remarque alors que la Cour, saisie par un compromis, a pris une décision de la plus grande importance en droit international positif, du fait qu'elle ait pu se déclarer compétente pour juger des différends survenus entre un Etat étranger emprunteur et les porteurs de titres d'emprunt émis par cet Etat. Toutefois, cette compétence subit les restrictions d'un droit international qui a le défaut de ne pas être encore universel. Si la Cour s'est déclarée compétente, c'est parce que le litige était devenu un différend entre Etats. Dans l'hypothèse où le Gouvernement français n'aurait pas pris fait et cause pour ses nationaux créanciers, ceux-ci se seraient trouvés dans l'impossibilité d'aller à La Haye puisque, n'ayant pas la personnalité internationale, l'accès de la Cour leur est interdit. Il y a plus. Tout ne dépendait pas de la bonne volonté du gouvernement français. Il fallait aussi, concernant l'Etat serbe, que ce dernier consentit à signer un compromis d'arbitrage avec l'Etat français. Enfin, on constate que ces décisions de la Cour ne sont garanties par aucune voie d'exécution.

Section V

COMPARAISON DE LA SITUATION ACTUELLE AVEC NOTRE PROCÉDURE IDÉALE

Cette comparaison sera, en quelque sorte, le résumé de tout ce que nous avons exposé jusqu'ici.

Touchant la solution des litiges survenus entre l'Etat et ses créanciers étrangers, nous nous sommes efforcé de démontrer que la procédure la plus juridique paraît devoir être réalisée sous la forme d'un droit commun international qui serait calqué le plus possible sur le droit privé. Tout en fixant le but idéal à atteindre, cette conception repose sur une double base : la nature juridique de l'emprunt public extérieur et les idées les plus avancées de la doctrine d'aujourd'hui. En empruntant, l'Etat se comporte comme une simple personne privée, physique ou morale. Il traite d'égal à égal avec ses co-contractants étrangers. C'est à ce titre seulement, et dans leur pleine indépendance, que les capitalistes veulent bien prêter leur argent. Pour qu'il n'en fût pas ainsi, il faudrait que le privilège de l'Etat figurât expressément dans le contrat, ce qui n'aiderait pas d'ailleurs au succès de l'emprunt. A défaut d'une telle clause, rien n'autorise à faire une différence au profit de l'Etat d'autant plus que celui-ci, devant donner l'exemple, ne saurait se montrer trop scrupuleux dans l'exécution de

ses engagements financiers. Ce n'est pas seulement une affaire de droit, c'est aussi pour la collectivité-Etat une façon de fortifier son crédit. On dit bien que le fonctionnement des services publics d'Etat ne doit pas être sacrifié à l'intérêt des créanciers étrangers ; mais là encore il convient de se référer au droit commun pour aboutir à une solution satisfaisante. L'individu débiteur n'est jamais privé des moyens qui lui sont indispensables pour vivre, des facilités lui sont accordées. Il est logique d'appliquer le même régime à l'Etat, lequel ne peut vivre si ses services publics cessent de fonctionner. D'autre part, nous savons que les internationalistes ne considèrent plus la souveraineté et l'indépendance des Etats comme des principes intangibles du droit international, mais comme des notions relatives. Aujourd'hui, l'Etat serait mal venu à essayer de légitimer ses actes arbitraires en s'abritant derrière un droit abusif de souveraineté. Il est soumis au droit tout court. De plus, la doctrine estime que la qualité de sujet de l'ordre juridique international devrait être reconnue à l'individu comme elle l'est pour l'Etat. C'est assez dire qu'il serait conforme à une bonne discipline juridique de permettre à l'individu d'exiger de l'Etat étranger, sous peine de sanction, le respect de ses engagements financiers, ainsi que cela se passe entre personnes privées.

Toutes ces considérations nous ont naturellement conduit à cette conclusion selon laquelle il faudrait que l'on arrivât à créer une autorité commune offrant toutes garanties d'impartialité en vue de juger les différends entre l'Etat et ses créanciers étrangers. Ce serait, par exemple, une section de la Cour permanente de justice internationale. Ses décisions auraient

force de loi et leur exécution serait assurée, le cas échéant, par la S. D. N., qui userait à cet effet de tous les moyens de pression économique en son pouvoir. Intervenant en dernier ressort, ce tribunal, devant lequel les individus auraient droit de citation directe, ne déclarerait l'action recevable qu'après avoir vérifié que les parties, tout au moins le demandeur, ont épuisé les voies ordinaires : accord amiable, tribunaux de l'Etat débiteur, action officieuse de l'Etat des créanciers, arbitrage. Cette énumération montre combien est importante la part faite à la conciliation.

*
* *

A côté de cette procédure internationale idéale, qu'avons-nous en réalité ?

Le droit international continue à admettre l'intervention de l'Etat protecteur des créanciers. Cette intervention doit se manifester généralement par un contrôle financier soumis à certaines conditions : incapacité du débiteur à se tirer d'affaire par ses seuls moyens et respect de son indépendance par l'intervenant. On tient cependant cette procédure pour un moyen de fortune, faute de mieux, aucune procédure n'existant actuellement qui serait plus efficace. Mais la doctrine a relevé que l'intervention a l'inconvénient de ne s'appliquer qu'envers les Etats faibles. Un fait récent, la banqueroute russe, donne à cette critique un singulier relief, et l'on comprend que la conscience juridique soit plus que jamais portée à réagir contre l'insuffisance de cette procédure de l'intervention. En effet, si la répudiation par un Etat de sa dette extérieure n'est pas chose nouvelle, il n'est pas d'exemple qu'elle se soit jamais produite avec une telle désin-

volture. Le Gouvernement soviétique érige en système le fait de n'accepter du régime précédent que les avantages, à l'exclusion de toutes les charges, dont, en premier lieu, celles relatives à une dette considérable contractée principalement à l'égard de la petite épargne étrangère. Cette conduite choque étrangement l'esprit de justice ; mais il est une constatation plus surprenante encore, c'est de voir l'impuissance du droit international positif à sanctionner de pareils méfaits.

L'époque actuelle offre heureusement, grâce à l'affaire des emprunts-or de juillet 1929, un autre exemple, juridique celui-là et combien réconfortant. En acceptant d'interpréter l'une des clauses du contrat d'emprunt extérieur, la Cour permanente de Justice internationale a créé un précédent à la suite de quoi elle est logiquement dans l'obligation d'interpréter ce contrat lui-même dans toutes ses parties chaque fois que cela lui sera demandé. Si l'on veut bien se représenter les conditions dans lesquelles a été constituée cette juridiction internationale, la plus haute qui soit, avec, surtout, son caractère véritablement permanent, il est difficile de méconnaître l'autorité doctrinale des Arrêts condamnant la Serbie et le Brésil dans leur procès avec les porteurs français d'emprunts d'avant-guerre. Effectivement, leur portée juridique est immense, mais ce n'est qu'un commencement dans la voie de la réalisation de notre procédure idéale. Il reste à accorder aux créanciers le droit de citer directement devant la Cour l'Etat débiteur. Du reste, ce droit de citation directe donné à l'individu n'est pas chose nouvelle en droit international puisqu'on le trouve réalisé devant quelques tribunaux internationaux : par exemple les tribunaux mixtes

égyptiens et les tribunaux arbitraux mixtes créés par les traités de paix de 1919-1920. Il faut aussi que cette juridiction n'ait pas seulement pour mission de donner aux clauses du contrat d'emprunt le sens juridique qu'elles comportent, il convient qu'elle règle toutes les modalités de paiement, comme ferait un tribunal ordinaire. Pour ce qui est de la réduction du capital ou des intérêts, on s'en tiendrait également aux règles du droit commun, autrement dit le tribunal international n'aurait pas à s'en occuper, les réductions de ce genre ne pouvant pas résulter d'un jugement, mais d'un accord entre les créanciers et le débiteur ou, en cas d'arbitrage, d'une décision des arbitres auxquels ils ont décidé de soumettre leur difficulté. Enfin, ce qu'il manque par dessus tout, c'est la sanction des décisions du tribunal international par la S. D. N. On le voit, il y a encore beaucoup à faire. Il ne faut pas cependant désespérer du résultat final. Les réactions des différents nationalismes le retarderont sans doute, mais ne l'empêcheront pas, parce que le résultat cherché est l'expression même du droit et qu'il y va de l'intérêt de la communauté internationale. Le crédit international ne peut se développer si les Etats ne sont pas tenus au respect de leurs engagements comme le sont les simples particuliers ; or, tout indique que l'interdépendance financière et économique ira grandissant. Les rapports à travers les frontières ont de plus en plus tendance, en effet, à ressembler à ceux qui existent à l'intérieur de chaque pays. Cela équivaut à dire que, pour accomplir sa mission, la communauté internationale devra posséder des organismes internationaux jouissant d'une autorité qui se révélera d'autant plus efficace que les Etats forts verront leurs armements limités. Quoiqu'il

en soit, on a actuellement dans la Cour permanente et dans la S. D. N., une base pour que les créanciers d'emprunts d'Etats étrangers puissent espérer voir, un jour, leurs droits complètement garantis. Cette base, il n'est que de l'améliorer jusqu'au moment où sera réalisé un véritable droit commun international. A cette fin, nous sommes sûr que la Doctrine, ainsi qu'elle a toujours fait, emploiera toute son influence pour guider les gouvernants et leur montrer les perfectionnements successifs qui permettront d'arriver au but idéal proposé.

DEUXIÈME PARTIE

DETTES DE GUERRE

CHAPITRE PREMIER

Considérations sur les dettes de guerre

Si, en l'état actuel du droit, le créancier d'emprunt extérieur ne peut compter, dans le plan international, que sur la protection effective de l'Etat dont il est le ressortissant — encore faut-il que cet Etat consente à remplir son devoir de protection — la situation est plus nette dès lors qu'il s'agit d'une dette d'Etat à Etat ayant son origine dans un traité de paix.

Au même titre que dans l'acte d'emprunt extérieur, les clauses financières inscrites dans un traité de paix renferment bien tous les éléments du contrat, puisqu'on y trouve un accord de volontés à la suite duquel naît une situation subjective qui est une situation de créancier à débiteur ; mais il faut observer par ailleurs, entre l'acte d'emprunt et l'acte par lequel est créée une dette de guerre, une différence essentielle expliquant pourquoi les situations qui se rapportent à la dette de guerre apparaissent avec plus de netteté. Tandis que l'acte d'emprunt extérieur est un acte juridique du droit interne où les intéressés sont l'Etat

débiteur et des capitalistes étrangers, le traité de paix se présente comme un acte juridique international intervenant entre des collectivités d'une puissance théoriquement égale. D'où, une double conséquence : en premier lieu, l'Etat débiteur qui ne s'acquitte pas de sa dette de guerre encourt directement une responsabilité internationale à l'égard de l'Etat créancier ; d'autre part, en raison même de sa puissance (théoriquement égale à celle du débiteur), l'Etat créancier est autorisé par le droit international à poursuivre le règlement de sa créance par tous les moyens en son pouvoir. Du reste, il est généralement prévu dans le traité de paix que le territoire du débiteur sera partiellement occupé jusqu'au paiement de la somme stipulée dans le dit traité, qu'il s'agisse d'indemnité de guerre ou de réparation des dommages causés par la guerre. Ainsi donc, en cas de difficulté on conçoit que, au contraire de ce qui se passe dans la dette d'emprunt extérieur, le problème se trouve simplifié quand il s'agit d'une dette de guerre.

Une remarque vient à l'esprit. La dette de guerre ne se présente-t-elle pas avec tous les caractères d'une dette imposée, et alors comment découvrir dans les clauses financières du traité les éléments constitutifs du contrat, cet acte juridique dans lequel les parties discutent ou, tout au moins, se déterminent librement ? S'étendant à l'ensemble du traité de paix, qui est toujours un contrat entre les parties, cette remarque n'a pas laissé indifférents certains internationalistes. Leur point de vue est intéressant à connaître. Avant de l'exposer, nous estimons utile de noter que dans la doctrine classique, où la volonté crée l'effet de droit, comme dans la doctrine réaliste où la volonté conditionne tout de même l'effet de droit si elle ne le

produit pas, il faut que la volonté soit libre. On peut dire que, grâce aux formes observées dans la conclusion du traité de paix, la volonté des parties est apparemment libre ; en réalité, une contrainte morale n'est-elle pas exercée sur l'Etat vaincu, justifiant de sa part une dénonciation éventuelle dans l'hypothèse où il deviendrait assez fort pour se résoudre à une aussi grave décision ?

D'après la doctrine, la contrainte morale ne vicie pas le consentement.

MM. Fauchille (56) et Strupp (57) sont d'avis que si la volonté a été contrainte, il y a eu néanmoins volonté.

Cette manière de voir nous paraît un peu trop affirmative. Le fait d'exprimer sa volonté ne suffit pas à valider un accord si, en fait, cette volonté a subi une contrainte, autrement dit n'a pas été libre.

D'autres auteurs invoquent les nécessités du droit international pour soutenir que la contrainte n'a aucun effet sur la validité du traité de paix.

Funck-Brentano, notamment, s'exprime de la sorte au sujet de la pression morale exercée sur le vaincu : « Si les traités étaient toujours bien faits, le respect en serait assuré, car ils ne seraient que l'expression des intérêts communs des contractants, et ceux-ci n'auraient aucune raison de chercher à les détruire. Il n'en est pas toujours ainsi, et les Etats n'ont souvent que trop de motifs de désirer l'abrogation de traités qu'ils ont souscrits. Ils n'en doivent pas moins les

(56) FAUCHILLE. — *Traité de Droit International Public*, T. I^{er}, 3^e partie, p. 298.

(57) STRUPP. — *Eléments de Droit International Public européen et américain*, p. 177.

respecter. Ils les ont, en effet, négociés à titre d'Etats souverains et indépendants ; ils étaient toujours libres de ne pas les signer, et, du moment qu'ils ont contracté des obligations ils doivent les observer ; s'ils cessent de le faire, ils manquent au respect qu'ils doivent aux autres Etats, et ils détruisent ainsi le principe même du respect qu'ils ont le droit d'en attendre. Le respect des engagements est nécessaire, encore que le traité soit abusif et ait été imposé par la force ; il n'y a, sur ce point, aucune assimilation possible entre le droit civil et le droit des gens » (58).

Despagnet se prononce dans le même sens : « Ce serait, dit-il, détruire l'efficacité de tous les traités de paix ou autres, que de permettre à un Etat de s'en dégager en invoquant la violence exercée contre lui. La violence exercée sur une collectivité telle qu'un Etat ne peut jamais être assez accentuée pour détruire le consentement, à la différence de ce qui a lieu pour la violence exercée sur un particulier » (59).

On voit que les auteurs n'ont pas envisagé, dans les citations qui précèdent, le cas où la violence serait exercée sur les négociateurs du traité ou sur l'organe de ratification, quand la ratification est nécessaire. Il va de soi, en effet, qu'une pression de ce genre vicie complètement le contrat, car elle porte atteinte aux principes généraux du droit (60). Un semblable traité

(58) FUNCK-BRENTANO et Albert SOREL. — *Précis du Droit des gens* 1877, p. 117.

(59) DESPAGNET. — *Cours de Droit International Public*, 1899, p. 490.

(60) M. FAUCHILLE, dans son *Traité de Droit International Public*, T. 1^{er}, 3^e partie, 1926, p. 298, donne quelques exemples de violence de ce genre : En 1911, le roi Henri I^{er} d'Angleterre obtint du pape Pascal II un concordat, après l'avoir emprisonné pendant 60 jours ; le Concordat fut annulé par le Con-

entre dans la catégorie des actes juridiquement inexistants, de sorte que la partie contrainte pourrait toujours le dénoncer sans encourir aucune responsabilité internationale. Aussi bien les internationalistes, en estimant que la contrainte ne viole pas le consentement, n'ont-ils entendu parler que de la pression faite sur l'Etat lui-même.

Nous avons vu que, parmi eux, Funck-Brentano et Despagnet se sont clairement expliqués à ce sujet. La contrainte sur l'Etat vaincu leur apparaît comme un fait insuffisant à supprimer l'accord des volontés, étant donné que cet Etat — s'il ne redoute pas toutefois les conséquences extrêmes d'un geste qui demanderait certainement beaucoup d'énergie de sa part — a toujours la latitude de rompre les négociations ou de refuser d'apposer sa signature au bas du traité. Il est vrai, l'Etat vaincu est libre de se déterminer dans tel ou tel sens au moment de la conclusion de la paix ; mais peut-on dire qu'il y ait réellement liberté ? Il faut tenir compte des circonstances. La menace de la reprise des hostilités après une guerre malheureuse, la perspective de conditions particulièrement plus sévères exerceront sur le vaincu une pression à laquelle il serait difficile de résister. Dans ces circonstances, le refus d'accepter le traité n'est guère à envisager, et il convient de reconnaître que la partie ayant succombé jouit seulement d'une liberté toute théorique dans l'élaboration des traités de paix ainsi qu'au moment de leur signature. Il n'est pas douteux que Funk-Brentano et Despagnet ont prévu l'objection

cile de Latran. — La ratification du traité du 2 septembre 1772, relatif au partage de la Pologne, fut obtenue de la Diète de Pologne par la menace.

puisque, en disant qu'aucune assimilation n'est possible entre le droit civil et le droit des gens, ils ont voulu admettre par là que le droit international ne saurait comporter la rigidité du droit civil quant à l'observation de certaines disciplines. D'ailleurs, cette façon indulgente de comprendre les effets de la contrainte en droit international n'a pas dispensé ces auteurs de recourir à une argumentation plus solide en vue de justifier la validité du traité de paix. Les traités formant l'assise principale du droit international, ce serait, expliquent-ils, saper la base même de ce droit que d'autoriser un Etat à se dégager en invoquant la contrainte. L'argument a du poids. L'intérêt de la communauté internationale, qui constitue un des éléments les plus actifs de la règle de droit, est ici sauvegardé. A s'en tenir à cette judicieuse argumentation on est logiquement amené à conclure avec Funck-Brentano et Despagnet que le traité de paix doit produire tous ses effets en toutes circonstances.

Pendant longtemps, la doctrine s'est contentée de cette théorie ; mais aussitôt après la guerre de 1914-1918, elle est devenue plus exigeante et surtout plus soucieuse de la notion de justice. Effectivement, les internationalistes ont réagi contre ce principe admis jusqu'alors sans restriction, savoir que la guerre est en soi un simple fait indifférent au droit. On dit maintenant qu'un traité, pour être valable, doit être juste, et il n'est juste qu'autant qu'il met fin à une guerre juste. Il n'est plus question de contrainte, de vice du consentement ; le traité de paix ne renferme pas en soi des causes d'invalidité. Ces causes, si elles existent, lui sont extérieures et antérieures, et, pour les apprécier, on doit rechercher si la

guerre a été entreprise en vue de la poursuite d'une fin juste.

M. Le Fur a le mérite d'avoir donné à cette théorie toute la précision désirable. La guerre, dit-il, n'est pas apte à faire acquérir un droit, car le droit dépend d'un fait ayant précédé la guerre. Concernant en particulier l'agression injustifiée, M. Le Fur émet deux hypothèses: si l'Etat agresseur est victorieux, le traité est sans valeur puisque le vaincu a le droit pour lui ; la guerre aura été un simple fait de force. Si le sort des armes est favorable à la victime de l'agression, la victoire sanctionnera le droit ; la guerre aura affecté le caractère d'une opération de justice (61).

Cette théorie ne pourrait plus être soutenue pour les guerres déclanchées après le Pacte Briand-Kellogg. Aucune guerre, même pour faire valoir un droit juste, n'est juste si ce n'est dans le cas de légitime défense en cas d'injuste agression.

Quoi qu'il en soit, le fait par la doctrine de recommander l'observation de l'idée de justice dans l'appréciation du traité de paix a marqué un progrès considérable en droit international. Toutefois, cette théorie comporte des difficultés d'application pour ainsi dire insurmontables. Comment décider qu'une guerre est juste ou non ? Qui serait fondé à se prononcer ?

Dans ces conditions, la théorie que l'on a considéré à bon droit comme un progrès doctrinal très important ne risquait-elle pas de ne jamais entrer dans le

(61) LE FUR. — Cours professé à la Faculté de Paris (1925-1926), p. 298 et s.

Le Cours de Droit International Public (doctorat), professé par M. Marc RÉGLADE à la Faculté de Bordeaux, en 1926-1927, nous a servi de guide dans l'étude des questions relatives à la validité du traité de paix.

domaine des faits ? Répondre de façon absolue serait s'exposer à l'erreur. Il ne doit pas nous échapper, en effet, que dans une certaine mesure et de façon indirecte, le Pacte de la Société des Nations s'occupe de ce problème. Le rôle de la Société n'est pas d'intervenir après la signature du traité pour dire si le traité est juste ou non ; mais comme sa mission essentielle consiste à intervenir dans la menace de guerre et aussi dans la guerre elle-même contre l'agresseur, il est logique qu'elle intervienne également au moment du traité de paix. Il en résulte, en somme, que le traité sera injuste si l'agresseur est vainqueur, puisque celui-ci aura agi contrairement aux dispositions du Pacte. En ce cas, la Société aura l'obligation de continuer à user de tous ses moyens pour empêcher le traité de produire ses effets. Il faut noter que le Pacte Briand-Kellogg (mise hors la loi de la guerre) vient se superposer au Pacte de la Société des Nations et qu'il existe certaines divergences entre eux. Les membres de la Société ne peuvent contrevenir aux engagements qu'ils ont déjà pris, notamment celui d'assurer les sanctions prévues par l'article 16 du Pacte de la Société des Nations. Il est indispensable de faire disparaître ces divergences. Mais le problème présente de sérieuses difficultés, « à raison du heurt des deux conceptions latine et anglo-saxonne, la première, qui voudrait l'arbitrage obligatoire et des sanctions, seule solution qui lui paraisse logique et efficace ; la seconde, qui écarte ces deux points pour ne compter que sur la force de l'opinion publique ». C'est pourquoi, l'Assemblée de la Société des Nations,

lors de sa session de septembre 1930, n'a pu aboutir à une solution définitive (62).

Une analyse succincte de certaines dispositions du Pacte de la Société des Nations mettra en évidence l'obligation qui est faite implicitement à la Société de poursuivre son action jusqu'à complète satisfaction, dès lors qu'elle a dû prendre la résolution d'intervenir dans un conflit armé.

La Société des Nations, instituée par le Pacte, a la haute mission de faire régner la paix entre les peuples. Aux termes de l'article 10 du Covenant, la Société garantit contre toute agression extérieure l'intégrité et l'indépendance politique de ses membres. L'article 11 a une portée plus générale et dispose « que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ». L'article 12 prévoit la procédure à suivre pour régler un différend qui, venant à s'élever entre les membres de la Société, serait susceptible d'entraîner une rupture. Les Etats en cause ont à soumettre le différend soit à l'arbitrage, soit à la Cour permanente de Justice internationale (depuis 1921, époque à laquelle cette Cour est entrée en fonction), soit à l'examen du Conseil. L'article 16 indique les sanctions qui sont prises

(62) LE FUR. — *Précis de Droit International Public*, 1931, p. 285 et s.

Il convient de signaler que le Protocole de Genève de 1924, non ratifié, avait non seulement organisé des sanctions, mais encore donné une définition juridique de l'agresseur. L'Etat agresseur serait celui qui refuse l'arbitrage ou qui, après l'avoir accepté, se refuse à exécuter la décision intervenue.

contre un membre de la Société, s'il recourt à la guerre contrairement à certaines dispositions du Pacte. Ce membre de la Société est « considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte... Le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ». Selon l'article 17, les Etats étrangers à la Société sont invités, en cas de différend, à se soumettre aux obligations du Pacte. S'ils refusent, la Société peut prendre toutes mesures pour régler le conflit, autrement dit, le Pacte s'applique indistinctement à tous les Etats de l'univers.

Cet exposé sommaire suffit à faire ressortir comment la Société des Nations serait conduite normalement à intervenir dans les traités de paix de l'avenir.

A l'origine, se place une procédure devant permettre de régler pacifiquement le conflit et consistant dans le recours à l'arbitrage ou à l'autorité de la Cour permanente de Justice internationale. Les parties ou l'une d'elles, si elles ne se sont pas entendues pour l'arbitrage ou la justice internationale, doivent saisir le Conseil en vertu de l'article 15 du Pacte. Le Conseil ne se saisit lui-même qu'en vertu de l'article 11, en cas de guerre ou de menace de guerre, mais son

attention peut être attirée sur une telle situation par tout membre de la Société (63).

Si l'un des Etats en litige refuse de recourir à cette procédure ou, l'ayant acceptée, ne se soumet pas à la décision intervenue et commence les hostilités, la Société des Nations constate que cet Etat commet une agression injustifiée ; en conséquence, elle fait jouer aussitôt les sanctions de l'article 16.

L'agresseur sera-t-il vaincu ? Le traité de paix, faisant suite ici à une guerre qui doit être considérée comme une opération de justice, sera juste et affectera la forme d'une réparation.

Si, au contraire, malgré l'emploi des moyens prévus à l'article 16 l'agresseur sort victorieux de la lutte et impose par suite ses conditions à l'Etat vaincu, la Société ne sera aucunement en droit de considérer sa tâche comme étant terminée. Il est certain qu'elle ne saurait le faire sans ruiner irrévocablement son prestige. D'ailleurs, le Pacte ayant attribué à la Société des Nations la mission générale de faire régner la justice entre les peuples organisés, la Société se devra de dénoncer elle-même tout traité de paix dicté par un Etat qui aurait agi contrairement aux obligations du Pacte. Il va sans dire que pour donner à sa décision l'efficacité voulue, la Société aura l'obligation de continuer à exercer son action dans le sens de l'article 16, et jusqu'au moment où l'agresseur aura proclamé son intention de ne pas poursuivre l'exécution du traité.

(63) Dans le conflit sino-japonais, le Conseil s'est saisi à l'instigation de la Chine, en vertu de l'article 11 pour l'agression de la Mandchourie. Concernant l'agression de Shanghai, il a été saisi par la Chine, en vertu de l'article 15. A la demande de la Chine, il s'est ensuite dessaisi en faveur de l'Assemblée.

Ainsi, à l'heure actuelle il n'est plus question de contrainte, et, à l'exemple de la doctrine le droit international positif fait dépendre la validité du traité de paix de la notion de justice. Il y a cependant entre la doctrine et le droit positif une différence de conception qui mérite d'être relevée ; tandis que la doctrine recherchait la notion de justice dans les faits et les situations de droit antérieurs à la guerre, la Société des Nations se borne à constater qu'un Etat, membre ou non de la Société, a recouru à la guerre contrairement aux obligations du Pacte, donc injustement. Cette dernière conception a l'avantage d'être d'une application relativement facile, au lieu que la question de savoir de quel côté était le droit au moment où les hostilités allaient commencer risquerait fort de donner lieu à des discussions sans issue.

Tout concourt, en définitive, à montrer l'importance du rôle que la Société des Nations serait appelée à jouer dans les faits qui précèdent, accompagnent ou suivent la guerre.

Il y a bien quelques points faibles, comme la fixation d'un délai après lequel les Etats peuvent reprendre leur liberté d'action, ou le fait de ne pas rendre obligatoire l'emploi des moyens militaires contre l'agresseur, mais les défauts de ce genre sont susceptibles de disparaître avec le temps. La Société des Nations en est à peine à ses débuts et l'on doit fermement espérer que, malgré la résistance des divers nationalismes, malgré des périodes de régression toujours possibles, sa mission s'améliorera encore et finira par ne plus être discutée, précisément parce qu'il s'agit d'une haute mission de justice dont la réalisation répond à l'intérêt de la communauté internationale.

Toutefois, la Société, à la prendre telle qu'elle est instituée par le Pacte, peut et doit rendre déjà des services considérables à la cause du droit sur toutes les questions entrant directement ou même indirectement dans sa compétence, notamment les questions relatives au traité de paix, ainsi que nous nous sommes attaché à le démontrer.

Tout ce que nous avons dit du traité de paix se rapporte évidemment aux différentes clauses qui s'y trouvent insérées. Par conséquent, les dettes de guerre doivent suivre le sort du traité dans lequel elles sont englobées. Elles seront justes ou injustes, valables ou non, selon que le traité lui-même aura tel ou tel caractère.

Supposons maintenant qu'une dette de guerre étant justifiée du fait qu'elle est imposée à l'agresseur, celui-ci ne puisse ou ne veuille faire face à ses obligations financières, quelle sera la conduite de la Société et de l'Etat ou des Etats créanciers ? Le Pacte ne contient aucune disposition à ce sujet, et cela se comprend, car la complexité des circonstances dans lesquelles le débiteur peut se trouver empêche la création d'une procédure déterminée. On prendra pour base les nouvelles idées ayant cours en droit international, mais qui sont très différentes de celles antérieures à 1914.

Il n'y a pas longtemps, en effet, l'exécution du traité de paix était considérée comme le prolongement de la guerre. Aussi était-il spécifié dans le traité que le territoire du vaincu serait partiellement occupé jusqu'au paiement intégral d'une indemnité de guerre. L'occupation jouait ainsi le rôle d'astreinte. Remarquons que l'indemnité de guerre était calculée de façon à gêner le relèvement du vaincu, à payer les

frais et les dommages occasionnés au vainqueur et, de plus, à enrichir ce dernier. Dans ces conditions, on ne pouvait fonder aucun espoir sur la clémence du créancier, et comme rien autant que l'occupation n'éveille de ressentiment et de haine, n'excite l'amour-propre national, le froisse et l'exacerbe, le pays occupé n'avait pas d'autre moyen, pour libérer au plus tôt son territoire, que de s'imposer les plus grands sacrifices en vue de payer l'indemnité fixée. Ainsi avons-nous dû faire au lendemain des traités de Vienne et du traité de Francfort.

Depuis la grande guerre les idées de solidarité et de coopération entre les nations ont singulièrement progressé. Il est certain que ces idées feront sentir leur influence dans la conclusion des futurs traités de paix et aussi dans leur exécution. On ne cherchera pas à anéantir le vaincu ; on exigera seulement de lui qu'il répare les dommages causés par son agression et, en cas de défaillance financière, on lui offrira de l'aider et de collaborer avec lui au besoin, afin de lui permettre de se libérer, à condition cependant qu'il soit de bonne foi.

Du reste, ce qui s'est passé au cours de l'exécution des traités de la grande guerre, relativement aux dettes de guerre, montre déjà ce qui se produira à l'avenir, alors que guerre et traité auront lieu sous l'empire du Pacte de la Société des Nations. C'est pourquoi, nous jugeons qu'il est d'un grand intérêt d'étudier ce qu'il est advenu des quelques cas de défaillance financière survenus parmi certains vaincus de la guerre de 1914-1918.

CHAPITRE II

Procédures récemment employées à l'égard de certains Etats qui se sont trouvés en difficulté pour remplir leurs engagements financiers résultant des traités de 1919-1920

Il est constaté et reconnu dans les traités de paix de 1919-1920 que l'Allemagne et ses alliés, ayant joué le rôle d'agresseur, doivent réparer les pertes et dommages occasionnés par leur agression (64). Il n'est nullement question d'indemnité de guerre. Les garanties d'exécution ne sont prises qu'envers l'Allemagne, car cette puissance s'est essentiellement révélée comme étant le principal ennemi ; de plus, n'ayant pas été démembrée comme ses alliés, elle reste forte, donc toujours dangereuse dans ses réactions éventuelles ; de surcroît, le chiffre général des réparations une fois fixé, la part de dette des alliés de l'Allemagne doit être établie après que la Commission des réparations aura estimé si l'Allemagne est en situation de payer le solde du montant total des réparations. Ce sont toutes ces raisons qui ont déterminé les Alliés à prendre des garanties d'exécution à l'égard de cette puis-

(64) Article 231 du Traité de Versailles et articles correspondants des traités signés avec les alliés de l'Allemagne.

sance. Il s'est trouvé, concernant les engagements résultant des Traités, que l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie n'ont pas toujours été en état de payer leurs dettes de guerre. Ces défaillances ont motivé l'intervention des Etats créanciers, sous forme généralement de collaboration. Bien que la défaillance de l'Autriche se soit produite en premier lieu, nous nous occuperons d'abord de celle de l'Allemagne, en raison de sa plus grande importance.

Section I

PROCÉDURES EMPLOYÉES A L'ÉGARD DE L'ALLEMAGNE

L'Allemagne offre cette caractéristique d'avoir été l'objet de trois sortes de procédures différant profondément entre elles. On trouve d'abord une sorte de voie d'exécution : c'est la saisie de gages productifs déterminée par la mauvaise volonté évidente de l'Allemagne, puis une procédure de collaboration avec le Plan Dawes et, enfin, dans le Plan Young une procédure grâce à laquelle la dette des réparations a été transformée en une dette commerciale.

A. — *Occupation de la Ruhr* (1923). — Afin de mieux comprendre les questions se rapportant à cette occupation, il est nécessaire de procéder d'abord à un bref exposé des faits qui se sont déroulés dans les deux années précédentes.

Fin avril 1921, la Commission des réparations, en vertu de l'article 233 du Traité de Versailles, fixe le montant de la dette allemande et, le 5 mai suivant, établit un état de paiements que l'Allemagne accepte purement et simplement. Les annuités prévues ne sont pas versées. Le 12 juillet 1922, elle demande un moratorium pour la totalité des versements en espèces des années 1922, 1923, 1924. La France est prête à accorder son consentement, mais à condition que le Reich donne des gages. L'Angleterre ne veut ni en prendre, ni en réclamer. Profitant de ce désaccord,

l'Allemagne adresse le 14 novembre suivant une demande itérative de moratorium pour 4 ou 5 ans. Les points de vue français et anglais sur la prise de gages ne se rapprochent toujours pas. Sur ces entrefaites, la Commission des réparations, statuant à la majorité, constate les manquements de l'Allemagne. Aux termes du Traité de Versailles, cette constatation donne ouverture à des sanctions immédiates. Le 11 janvier 1923, la France et la Belgique occupent le riche bassin houiller de la Ruhr en vue de tirer parti d'un gage productif. L'Italie y envoie une délégation. L'Angleterre s'abstient.

Au cours des discussions, la France avait proposé l'envoi dans la Ruhr d'une simple mission civile d'ingénieurs. Celle-ci n'eût couru aucun risque si l'accord des Alliés avait été complet. L'abstention de l'Angleterre était de nature — les faits l'ont prouvé dans la suite — à pousser l'Allemagne à la résistance. Aussi a-t-il été d'une sage prudence de faire accompagner nos ingénieurs d'une armée de protection.

L'exploitation des mines est organisée et ne tarde pas à rapporter des bénéfices croissants, malgré les efforts que fait l'Allemagne pour gêner notre action. Son but est de gagner du temps. Elle espère que l'Angleterre et l'Amérique finiront par désavouer ouvertement la France et la Belgique. Elle cherche en même temps à soulever l'opinion mondiale, les nationalistes provoquent vainement nos soldats pour occasionner des chocs sanglants et exaspérer ainsi la population. Ayant participé personnellement à l'occupation de la Ruhr, nous avons pu suivre journellement l'évolution de la résistance que l'Allemagne a qualifié un peu à tort de passive et qui se manifesta par l'opposition de la force d'inertie, la grève des transports, les

attentats et les sabotages ; tout cela conçu d'après un plan défini, dont l'exécution était encouragée par le gouvernement au moyen de la presse.

Les prévisions de l'Allemagne ne se réalisent pas. Mais la résistance, par les dépenses excessives qu'elle nécessita et les disponibilités en marks-papier que le Reich mit à la disposition des grands industriels de la Ruhr, avait aggravé l'inflation et accéléré la fuite des capitaux, causant de la sorte l'effondrement du mark. Pour éviter un désastre financier et économique irrémédiable, l'Allemagne se déclarait disposée à cesser la résistance et à prouver sa bonne volonté en acceptant un plan nouveau basé sur sa collaboration avec les Alliés. La procédure employée par les Français et les Belges, et consistant dans la saisie de gages productifs, lui avait causé vraiment trop de déboires.

Le véritable intérêt de l'occupation de la Ruhr n'est certes pas dans les bénéfices matériels qu'elle a pu procurer, il réside dans le fait qu'elle a été la raison déterminante d'une procédure de collaboration. Sans la pression de la Ruhr, et sans la certitude d'une très prochaine évacuation, l'Allemagne n'y aurait jamais consenti. Reportons-nous à l'époque antérieure, aux demandes successives de moratorium. On voit un débiteur uniquement soucieux de se dérober à ses obligations. L'habitude de ne pas payer est prise dès les premières années ; c'est là un défaut que le temps risque d'aggraver fatalement, d'autant plus que, en l'espèce, le Reich montre déjà une extrême répugnance à payer les réparations (appelées tribut en Allemagne) sous prétexte qu'elles relèvent d'une responsabilité qu'elle accepte difficilement et paraît devoir accepter de moins en moins. Le général Dawes et M. Mac Kenna ont reconnu que si nous ne nous

étions pas trouvés dans la Ruhr, l'Allemagne aurait refusé son adhésion au Plan Dawes.

*
**

Pour en terminer avec l'occupation de la Ruhr, il nous faut rechercher si elle peut se justifier au point de vue juridique.

L'assimilant à une action de force, l'Allemagne la déclarait illégale dans son principe ; l'Angleterre estimait, de son côté, qu'elle était extérieure au cadre des sanctions prévues par le Traité de Versailles. En vérité, rien n'est prévu dans le traité, au sujet de cette occupation ; mais il s'agit de savoir si certaines de ses dispositions ne sont pas aptes à la justifier.

L'article 248 du traité établit un privilège de premier rang sur tous les biens et ressources de l'Empire et des Etats allemands, pour le règlement des réparations et autres charges résultant du traité.

Ce privilège s'étend-il à tous les biens du domaine privé et du domaine public ?

Pour les juristes, il porte sur tous les biens du domaine privé, car ces biens ne sont pas indispensables au fonctionnement des services publics. D'après cette raison, il semble que le domaine public devrait rester en dehors du privilège. Cependant, les auteurs, malgré une légitime hésitation, se sont finalement prononcés pour l'affirmative, l'article 248 ne faisant aucune distinction parmi les biens et ressources.

Le privilège s'étend-il non seulement aux biens de l'Empire et des Etats, mais encore à ceux des particuliers ?

M. Pillet va jusque là, car il estime que les biens des individus sont englobés aujourd'hui dans les opérations de guerre. Ce n'est plus la guerre d'Etat à Etat ; ce sont les nations qui s'affrontent en utilisant tous les moyens et ressources dont elles disposent.

Voyons si le traité lui-même ne comporte pas une solution positive de cette question et si par Empire et Etats allemands, il ne convient pas d'entendre l'Allemagne dans son ensemble avec tous ses biens et ressources sans aucune exception.

A l'alinéa 2 de l'article 248 on ne distingue pas l'or de l'Etat de l'or des particuliers. « Jusqu'au 1^{er} mai 1921, le Gouvernement allemand ne pourra ni exporter de l'or ou en disposer, ni autoriser que de l'or soit exporté ou qu'il en soit disposé... » On peut en déduire que si le privilège devait porter seulement sur les biens appartenant en propre à l'Empire et aux Etats, on ne comprendrait pas cette disposition concernant l'or des individus.

Autre chose : nous avons vu que dans l'article 248 il est question de « ressources ». Or, l'article 232 mentionne que les ressources de l'Allemagne ne sont pas suffisantes pour assurer complètement la réparation de toutes les pertes et de tous les dommages causés par son agression. Si les ressources de l'Allemagne, ou, plus exactement, les ressources de tout ce qui compose l'Allemagne sont reconnues insuffisantes, elles le seraient bien davantage si on ne tenait pas compte de celles des particuliers. Par conséquent, le privilège de l'article 248 ne peut pas ne pas porter sur les ressources de ces derniers.

D'ailleurs, dans les articles des Traités de Saint-Germain, de Trianon et de Neuilly correspondant à l'article 248 du Traité de Versailles, il est respective-

ment question de tous les biens et ressources de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, c'est-à-dire tous les biens et ressources des personnes publiques et des personnes privées, physiques ou morales. A la lumière de ce rapprochement, on conçoit que les mots « Empire et Etats allemands » ne puissent comporter un sens moins étendu que celui attribué au mot « Allemagne », puisqu'au surplus, le Reich devant supporter la charge des réparations la plus lourde, le privilège de l'article 248 ne saurait rester étranger aux biens des particuliers et avoir, par suite, une signification autre que celle des privilèges insérés dans les autres traités.

Référons-nous maintenant à l'article 253, d'après lequel les dispositions relatives au privilège de l'article 248 « ne peuvent affecter, en aucune manière, les gages ou hypothèques régulièrement constitués au profit des puissances alliées et associées ou de leurs ressortissants par l'Empire ou les Etats allemands ou par des ressortissants allemands sur les biens et revenus leur appartenant, dans tous les cas où la constitution de ces gages ou hypothèques serait antérieure à l'existence de l'état de guerre ». Si les biens des particuliers n'étaient pas compris dans le privilège de l'article 248, cette exception serait pour le moins inutile. C'est donc encore que les négociateurs du Traité n'ont pas voulu écarter de ce privilège les biens des individus.

En présence de toutes ces raisons, il est difficile d'expliquer pourquoi l'on a parlé d'Empire et d'Etats allemands au lieu d'employer l'expression très générale d'Allemagne. Peut-être a-t-on simplement voulu éviter toute équivoque en spécifiant que les richesses appartenant aux divers Etats à titre de personne

morale publique étaient, elles aussi, grevées du privilège de l'article 248.

En résumé, on peut dire que les mines de la Ruhr, quels qu'en fussent les propriétaires, étaient nécessairement comprises dans ce privilège.

Il convient maintenant d'apprécier, d'après les dispositions du Traité, dans quelles circonstances le privilège pouvait être réalisé.

Auparavant, nous devons mentionner que dans son article 430, le Traité prévoyait la réoccupation de tout ou partie des zones spécifiées à l'article 429 dans le cas où l'Allemagne se refuserait à payer sa dette de guerre. C'était une formule singulièrement efficace que cette sorte d'astreinte ; aussi pouvait-on espérer ne pas avoir l'occasion de faire jouer le privilège de l'article 248. Mais au moment de l'occupation de la Ruhr aucune zone n'avait été encore évacuée. Les garanties d'exécution prévues par l'article 430 n'avaient, par conséquent, qu'un intérêt théorique. Sans doute avait-on cru que la mauvaise volonté de l'Allemagne serait plus tardive à se manifester.

La procédure à suivre en vue de la réalisation du privilège doit être cherchée dans la partie VIII du Traité (Réparations) annexe II, paragraphes 17 et 18.

Le paragraphe 17 donne compétence à la Commission des réparations pour constater les manquements de l'Allemagne.

Le paragraphe 18 autorise les Gouvernements alliés et associés à prendre, en général, telles mesures qu'ils estimeront nécessaires en cas de manquement volontaire de l'Allemagne. Dans un cadre aussi large, on doit normalement pouvoir faire entrer la réalisation du privilège, sans quoi l'on donnerait au paragraphe 18 une portée restreinte qu'il ne comporte

pas ; d'autre part, la constitution du privilège de premier rang de l'article 248 n'aurait aucune raison d'être si l'on ne pouvait le faire valoir.

Mais ne fallait-il pas que la réalisation du privilège fût entreprise par l'unanimité des gouvernements alliés ? Le paragraphe 13 de la même annexe donne la réponse. Les décisions relatives aux manquements de l'Allemagne sont résolues par un vote à la majorité, étant donné qu'elles ne figurent pas dans l'énumération limitative des questions sur lesquelles l'unanimité est nécessaire. Dès lors, si l'unanimité n'est pas indispensable pour la constatation d'un manquement, on ne pouvait exiger que les Gouvernements alliés fussent unanimes à participer à la réalisation du privilège.

Nous venons ainsi d'exposer, d'après les dispositions du traité, la procédure qui nous paraît être la plus régulière en vue de tirer parti de la sûreté faisant l'objet de l'article 248. En rapprochant de cette interprétation les faits tels que nous les avons précédemment résumés, on peut dire que les Français et les Belges ont observé toutes les formes juridiques au sujet de la saisie du charbon de la Ruhr.

Il reste cependant un point à élucider. L'occupation militaire de la Ruhr a nécessairement coïncidé avec la saisie du gage. Or, l'article 428 définit strictement les territoires allemands devant subir l'occupation. Le territoire de la Ruhr en étant exclu, cette dernière occupation n'a-t-elle pas été contraire au traité ? Il importe de distinguer. L'article 428 prévoit l'occupation à titre de garantie d'exécution. Or, l'occupation de la Ruhr n'avait pas du tout ce caractère. Il s'agissait seulement d'envoyer dans ce pays une escorte suffisamment forte pour permettre à nos

ingénieurs de remplir leur mission avec une sécurité absolue. Nous savons que le projet primitif était muet sur la constitution d'une force armée appelée à jouer un rôle de protection et de police. L'abstention de l'Angleterre étant susceptible de donner un coup de fouet aux prétentions germaniques, on a jugé qu'il était prudent de faire accompagner la mission d'une escorte, et les faits ont démontré de façon indiscutable que cette mesure n'était pas vaine. En réalité, les forces armées n'étaient qu'un moyen mis au service du but à atteindre, savoir la saisie du gage. Il n'y a pas eu occupation militaire dans le sens que comporte cette expression en droit international. L'article 428 n'a donc pas été violé.

Dans ces conditions, comment les dirigeants anglais ont-ils pu émettre l'opinion que l'occupation de la Ruhr était illégale, car, disaient-ils, extérieure au cadre des sanctions prévues par le Traité, alors que nous pensons avoir prouvé la régularité de cette voie d'exécution forcée. Au fond, le désaccord portait sur des questions politiques et économiques. L'Angleterre attribuait la crise économique et le chômage qui sévissaient chez elle au poids des obligations allemandes et à l'incertitude dominant le règlement des réparations. Ceci explique l'anxiété de certains milieux anglais devant l'occupation de la région la plus industrielle et la plus prospère de l'Allemagne.

B. — *Le Plan Dawes*. — Nous avons vu que la résistance opposée par l'Allemagne à l'occupation de la Ruhr avait achevé de la ruiner économiquement et financièrement, si bien qu'elle ne pouvait espérer, sans secours extérieur, mener à bonne fin sa restauration. Elle était donc prête à accepter toutes les sug-

gestions des Alliés, quitte à payer les réparations dans la mesure où ses moyens le lui permettraient.

De leur côté, les Puissances alliées et associées étaient disposées à collaborer à la restauration de l'Allemagne et à garantir qu'elle se réaliserait. Il fallait évidemment que l'Allemagne montrât une bonne volonté indiscutable et appliquât un programme cohérent de réformes techniques.

A cet effet, la Commission des réparations avait constitué deux comités : l'un, chargé de rechercher les moyens d'équilibrer le budget et les mesures à prendre pour stabiliser la monnaie, l'autre, ayant à rechercher les moyens devant permettre d'évaluer et de faire rentrer en Allemagne les capitaux évadés.

Le premier comité, présidé par le général Dawes, avait à trouver une solution propre à donner à l'Allemagne la possibilité de satisfaire non seulement à ses besoins propres, mais aussi aux obligations imposées par le Traité.

L'autre, présidé par M. Mac Kenna, avait un problème bien moins important à résoudre puisque sa solution dépendait de la solution apportée par le premier comité.

C'est le rapport du premier comité, paraphé à Londres en août 1924 par les parties intéressées, qu'on appelle le Plan Dawes.

L'idée de faire collaborer entre eux le débiteur et ses créanciers en vue de leur intérêt commun a constamment guidé les experts dans l'élaboration de leur travail. C'est pourquoi, nous nous proposons d'exposer successivement les différentes parties du plan, afin de mieux dégager l'influence de cet élément de collaboration dans lequel — n'ayons garde de l'oublier —

la part réservée aux créanciers demeure cependant la plus active.

Economie du plan. — La mission des experts était d'analyser les ressources de l'Allemagne dans leurs moindres détails, d'en affecter certaines au paiement de l'annuité des réparations, puis, une fois les obligations fixées, de lui laisser le soin d'y faire face : « On dicte alors les mesures indispensables à la restauration économique du pays, on organise en quelque sorte la capacité de paiement, on donne la certitude que les exigences des créanciers seront toujours ajustées aux possibilités du débiteur, on élimine l'arbitraire et l'incertain ; on installe un organisme international et non pas interallié, avec mission de mettre en marche la machine et de contrôler, d'une manière continue et régulière son fonctionnement » (65).

En prenant comme base les revenus possibles de l'Allemagne, les experts constituent l'annuité à l'aide de ressources prélevées sur trois éléments : le budget proprement dit, l'industrie privée, les chemins de fer et l'impôt sur les transports.

Le montant de l'annuité est progressif.

Le produit d'un emprunt extérieur sera employé à payer les quatre cinquièmes de la première annuité.

Au bout d'un certain nombre d'années, l'annuité devient fixe. Il doit s'y ajouter une annuité mobile dont le chiffre est fonction de la prospérité de l'Allemagne. C'est sur cette annuité mobile que se répercutent les accroissements et les insuffisances de prospérité. Quant à l'annuité fixe, il n'y sera jamais porté la moindre atteinte quoi qu'il arrive, de sorte que son

(65) Paul ALRIQ. — *Le Plan Dawes*. Thèse, Paris, 1927, p. 104.

montant représentera le minimum de ce que les créanciers sont appelés à toucher.

De quelle manière le débiteur va-t-il payer des sommes aussi considérables ? C'est le problème complexe du transfert de richesses entre nations qui se pose. Le transfert n'est possible que si la balance des comptes est créditrice, sinon il ne tarde pas à se produire chez le débiteur un déséquilibre économique et financier entraînant la réduction de sa capacité de paiement. Généralement, la balance commerciale constitue l'élément principal de la balance des comptes. Pour l'Allemagne de l'époque, la part de la balance commerciale était si importante qu'elle constituait, pour ainsi dire, l'unique élément de la balance des comptes ; aussi le transfert devait-il porter forcément sur un supplément d'exportation de marchandises ; mais il fallait que les pays étrangers fussent aptes à absorber cet excédent de production, se traduisant en dernière analyse par un paiement en devises appréciées. Le système le plus simple eût consisté à écouler directement chez les nations créancières le supplément de production correspondant au montant des paiements à effectuer. C'est le transfert en nature. Mais ce système présente des défauts ; il fait concurrencer certaines industries des nations créancières et, en même temps, peut déterminer contre la nation débitrice une concurrence redoutable susceptible de diminuer ou même d'annuler les débouchés acquis, surtout si les prestations en nature doivent absorber une trop grande partie du chiffre habituel des exportations. Le problème est donc infiniment difficile à résoudre quant au choix des meilleures méthodes de transfert. Payera-t-on exclusivement en devises appréciées ou au moyen de presta-

tions en nature ? Emploiera-t-on à la fois les deux moyens ? Mais alors dans quelle proportion ? Les difficultés s'augmentent encore du fait que les solutions apportées vont avoir sur le change allemand des répercussions presque impossibles à prévoir.

Un comité, dit Comité des transferts, est prévu pour évaluer la capacité de transfert de l'Allemagne et fixer, en conséquence, l'importance et la forme du transfert (66).

L'Allemagne n'est pas représentée au sein de ce comité, mais certaines décisions intéressant la stabilité de la monnaie allemande et l'économie intérieure du pays ne doivent être prises qu'après accord avec le Gouvernement allemand.

On envisage le cas où des manœuvres concertées du Gouvernement allemand ou de quelque autre groupe tendraient à entraver les transferts. Ici encore des garanties sont données à l'Allemagne. Un quorum est imposé au comité pour savoir s'il y a ou non manœuvres concertées ; de plus, lorsque le Comité sera divisé à égalité de voix, la question relèvera de l'arbitrage.

Les experts avaient pour objectif principal d'assurer le maximum de paiements de la part de l'Alle-

(66) Paul ALRIQ. — *Le Plan Dawes*. Thèse, Paris, 1927, p. 169-170 : Le transfert des paiements prévus s'est opéré sous forme, surtout, de prestations en nature. On a utilisé pour cela les échanges commerciaux normaux entre Allemands et étrangers pour en faire l'objet d'un transfert des sommes dues par l'Allemagne. « Un Français passe une commande à un commerçant allemand, le Gouvernement français reçoit le montant de la commande, l'agent des paiements règle le vendeur et débite d'autant le compte réparation de la France ». A l'aide de quel titre le vendeur obtient-il le paiement ? « Une traite est établie par la puissance créancière et remise par elle à l'acheteur, qui l'endosse au nom du vendeur et la lui adresse. Celui-ci la présente à l'agent des paiements qui la paye ».

magne. Il fallait pour cela reconstituer ses capacités financières et prendre des mesures pour les maintenir. Ce but ne pouvait être atteint qu'après avoir équilibré le budget et stabilisé la monnaie. Un emprunt extérieur devait être consenti au Gouvernement allemand. Quant à celui-ci, il était disposé à faire tout le nécessaire pour établir un projet de budget raisonnable. Il restait à stabiliser la monnaie. On ne pouvait y réussir qu'en créant une atmosphère de confiance. A cet effet, il était indispensable de réorganiser la banque d'Etat afin de la soustraire à l'emprise du Gouvernement et lui permettre de remplir librement et normalement ses fonctions d'établissement de crédit et d'émission. Les principes ayant été posés par les experts, le soin de régler les détails d'exécution fut laissé à un organisme provisoire. On aboutit ainsi à la création d'une administration internationale. Le Conseil général de la banque était composé de 14 membres, dont 7 Allemands et 7 étrangers en vue d'assurer la collaboration des deux groupes d'intérêts. Un commissaire, obligatoirement étranger, exerçait un contrôle permanent. Le but du contrôle était de maintenir la stabilité de la nouvelle monnaie allemande et de protéger le Reich contre lui-même en évitant à tout prix l'inflation. En retour, on pouvait compter que la part d'annuité revenant au budget serait régulièrement versée.

A côté de la participation budgétaire, l'industrie privée avait à concourir à la constitution de l'annuité pour une somme déterminée en capital. Ce capital devait être mobilisé au moyen d'obligations hypothécaires pouvant être placées dans le public et portant intérêt à 5 % plus 1 % pour l'amortissement à la charge des industriels. Ces obligations seraient

garanties par un groupe spécial d'obligations émises respectivement par chacune des entreprises figurant dans la liste arrêtée par le Comité d'organisation et confiées au Gouvernement allemand. Une banque spéciale devait faire toutes les opérations relatives à ces obligations industrielles. Son conseil d'administration comprendrait, à nombre égal, des Allemands et des étrangers. On trouve là encore ce souci de collaboration qui est dans l'esprit du plan.

Après le budget et l'industrie privée nous arrivons au troisième et dernier élément destiné à supporter la charge des réparations : il s'agit des chemins de fer. Le Reich en avait la propriété. C'était un capital énorme, mais improductif, car le Reich ne visait pas aux bénéfices. On se préoccupait seulement de perfectionner la technique du réseau et d'abaisser les tarifs pour diminuer le prix de revient des produits allemands et favoriser ainsi l'expansion commerciale du pays. Or, ce capital, autrement administré, pouvait donner un rendement industriel (dividende) et un rendement fiscal (impôt sur les transports). C'est à ce double titre que les experts ont estimé que les chemins de fer pourraient fournir un contingent important à l'annuité des réparations.

Tout en restant propriété de l'Etat, les chemins de fer allemands sont concédés à une société anonyme. Des titres représentant les trois tranches du capital mobilisé (26 milliards) doivent ou peuvent, selon leur nature, être émis par la compagnie. La première tranche, gérée par un Trustee représentant les Etats créanciers au titre des réparations, est affectée à la couverture de la contribution annuelle au paiement des réparations ; les deux autres sont réparties entre la compagnie, pour la constitution d'un fonds de

réserve, et le Reich, propriétaire du réseau. Les titres de la première tranche sont les plus sérieusement garantis : ce sont des obligations hypothécaires de premier rang.

L'administration de la compagnie est assurée par un directeur, toujours Allemand, et un Conseil où collaborent des Allemands et des étrangers. A côté du directeur, un commissaire étranger contrôle l'administration et l'exploitation. D'accord avec le Trustee seul, il peut faire jouer l'hypothèque de premier rang qui porte sur tous les biens de la compagnie et prendre en main la direction du réseau. Toutes les contestations seront examinées par un arbitre désigné par le Président de la Cour permanente de Justice internationale ; c'est la soupape de sûreté que nous retrouvons régulièrement dans les différentes parties du Plan.

Il nous a donc été donné jusqu'ici de constater que l'ensemble des mesures et des réformes prévues par les experts constituait un élément sérieux de garantie.

On a jugé cependant que ce n'était pas suffisant, et, pour faire disparaître toute incertitude, on a couronné l'édifice d'un organisme destiné à prévenir la mauvaise volonté de l'Allemagne en assurant l'intégralité des paiements en toutes circonstances ; c'est le « Contrôle des revenus gagés ». Certaines recettes, celles par exemple provenant de l'alcool, étaient affectées à cet organisme pour constituer un fonds de réserve qui devait être reconstitué au plus tôt, au cas où il viendrait à être utilisé. Un commissaire, nommé par la Commission des réparations, assurait le contrôle et avait à côté de lui un commissaire adjoint pour chacune des catégories de revenus ainsi qu'un comité consultatif où étaient représentées les Puis-

sances alliées et associées. Le commissaire avait des pouvoirs particulièrement étendus. L'élément collaboration faisait ici défaut ; mais, par contre, le recours à l'arbitrage était autorisé dans certains cas.

*
* *

Tel est le plan Dawes dans ses grandes lignes. Les dispositions qu'il contient montrent que la Commission des réparations perdait la plupart de ses attributions essentielles. Jusque là, elle avait exercé une souveraineté presque absolue en matière de réparations, mais il convient de noter que cette souveraineté était un peu théorique par certains côtés, car les décisions de la Commission, sauf celles se rapportant aux manquements volontaires de l'Allemagne, étaient dénuées de sanction. En outre, siégeant en permanence à Paris, il en résultait que son contrôle était purement platonique. Ainsi s'explique la médiocrité des résultats obtenus sous ce régime. L'occupation de la Ruhr, en provoquant l'adoption du Plan Dawes, a permis de changer radicalement de méthode. On organise entre les vainqueurs et le vaincu une collaboration où chacun trouvera son intérêt. On s'est rendu compte que le paiement des réparations est fonction de la prospérité du débiteur. L'Allemagne se conforme aux mesures recommandées par les experts. On procède à la création d'organismes non plus interralliés, mais internationaux qui sont spécialisés dans la surveillance des sources de l'annuité et installés dans le milieu où leur activité doit s'exercer. Représenté au sein de ces organismes, le Reich a l'assurance que le programme à exécuter en vertu du plan ne sera pas détourné de ses fins. De plus, l'arbitrage

met sur le même pied le débiteur et ses créanciers.

L'application du plan se poursuit avec succès. L'emprunt extérieur prévu par les experts est rapidement couvert, le budget équilibré et la monnaie stabilisée. La confiance renaît, les capitaux évadés rentrent, l'industrie est réorganisée. Pour la première fois, des paiements réguliers de l'Allemagne sont assurés. Tant qu'a duré l'application du plan, les réparations ont été intégralement payées et transférées ainsi qu'il était prévu.

Le Plan Dawes n'était pas cependant sans présenter quelques inconvénients. La durée des annuités restait indéterminée, ce qui donnait à tout le système un caractère provisoire. Cette situation, en rendant impossibles le placement et la mobilisation des obligations industrielles et des obligations des chemins de fer, nous privait de tout paiement en capital.

« Dans d'importants rapports du 15 décembre 1927, du 14 janvier et du 24 février 1928, M. Parker Gilbert avait expliqué que tous ces défauts n'allaient pas tarder à s'aggraver et il ajoutait que les créanciers de l'Allemagne auraient bientôt intérêt à la laisser s'acquitter elle-même sous sa propre responsabilité, sans contrôle étranger et sans protection des transferts. A ces conditions, disait l'agent général des paiements, les annuités prévues pourraient dorénavant être, en tout ou partie, mobilisées et commercialisées. M. Parker Gilbert précisait, en outre, qu'un nouveau règlement permettant la mobilisation des obligations allemandes assurerait, pendant un temps déterminé, le paiement des réparations et, par là même, faciliterait la liquidation des dettes interalliées, sans heurter

trop directement la position constante des Etats-Unis, hostiles à toute liaison apparente et officielle entre ces deux sujets, l'un assez indifférent à l'Amérique, l'autre, qui avait, à ses yeux, une importance capitale. C'est dans ces sages dispositions que M. Parker Gilbert a suggéré aux divers gouvernements, créanciers et débiteurs, la nouvelle expertise à laquelle M. Owen Young a donné son nom. Cette fois encore, l'Allemagne obtenait d'inappréciables profits. Le montant des annuités était réduit et le nombre en était limité. Notre créance théorique continuait de décroître. Mais, d'une part, nous paraissions avoir des chances sérieuses d'être payés plus vite et en capital, par suite de la possibilité de mobiliser et de commercialiser les titres ; d'autre part, les chiffres étaient calculés de manière à permettre, année par année, le remboursement des dettes interalliées. Ce sont ces deux sortes d'avantages, et eux seuls, qui ont déterminé les experts français à signer le Plan Young » (67).

Ce plan ne se rapporte qu'indirectement à la défaillance financière du Reich, puisque cette défaillance avait été réglée par le Plan Dawes ; mais la procédure qu'il inaugure doit être considérée comme le prolongement du Plan Dawes transformé. A ce titre, nous estimons devoir dégager les caractères généraux de cette nouvelle procédure.

C.— *Le Plan Young*.— Le Plan Young (68), destiné à liquider tous les comptes internationaux issus de la

(67) R. POINCARÉ. — *L'Illustration*, 25 janvier 1930, article.

(68) V. le texte dans *L'Europe Nouvelle* du 22 février 1930.

guerre, est entré officiellement en vigueur le 17 mai 1930. Le montant de la dette allemande, le nombre des annuités ainsi que les modalités de paiement sont arrêtés définitivement. Le mécanisme prévu a pour effet de faire bénéficier l'ensemble de l'annuité du caractère commercial, en ce sens que toutes les sommes dues par l'Allemagne sont indistinctement versées à une banque, dite Banque des règlements internationaux, et il est expressément prévu que la distribution doit en être faite entre les parties en proportion exacte des droits de chacun, en sorte que tout retard dans les paiements aurait une répercussion directe sur le crédit de l'Allemagne. On a voulu dépouiller complètement la dette allemande de son caractère politique. Une dette politique se prête fatalement à des discussions concernant son montant et son mode de paiement. C'est pourquoi, on s'est efforcé de faire passer les obligations du Reich du plan politique sur le plan commercial. On a considéré cette transformation comme la plus efficace des garanties d'exécution, parce qu'une nation qui ne tient pas ses engagements commerciaux porte à son crédit une atteinte beaucoup plus grave que si elle se dérobe à un engagement présentant un caractère politique. Tout le Plan Young repose sur cette idée fondamentale. Grâce à l'intervention de la Banque des règlements internationaux, cette transformation est rendue effective. Cet organisme gère les annuités, les distribue et en mobilise une partie. Seule la dette des réparations, qui forme la fraction inconditionnelle des annuités, doit être mobilisée, c'est-à-dire transformée en obligations qui seront émises sur les marchés financiers. Les emprunts seront gagés sur la tranche inconditionnelle. Par cette mobilisation, la dette de

guerre se résoud en fin de compte pour l'Allemagne en une dette d'emprunt (69).

*
* *

Malheureusement, tout ce système paraît ne reposer que sur un accord de volontés. On n'a plus comme garantie les moyens de contrainte ou la ressource de l'occupation : tous les organes de contrôle ou de coercition ont disparu, la Rhénanie a été évacuée par anticipation.

On peut dire que la seule garantie nous restant est basée presque exclusivement sur la confiance dans la solvabilité du débiteur. Tant que le plan est exécuté, qu'il n'y a que des difficultés relatives à son application, les conflits éventuels sont réglés par le Comité consultatif de la Banque des règlements internationaux ou par l'arbitrage (annexe XII du plan). Mais le jour où, par hypothèse, l'Allemagne le déchirerait, y aurait-il une sanction effective ? Cette question est actuellement d'un grand intérêt si l'on songe à l'attitude du Reich au sujet du paiement de sa dette. Le Reich déclare se trouver dans l'impossibilité maté-

(69) *Annuaire des valeurs admises à la cote officielle*, publié par la CHAMBRE SYNDICALE DES AGENTS DE CHANGE (années 1930-1931), p. 212 : L'emprunt international 5½ % 1930, émis en exécution du Plan Young, est d'un montant effectif de 2.156.749.618 francs français. C'est la série française de l'emprunt. La presque totalité des obligations, émises à 982 fr. 50, ont été souscrites en France. Ces obligations sont amortissables de 1931 à 1965, soit au pair par tirages au sort annuels, soit par rachats en Bourse, sous réserve d'amortissement anticipé à partir de 1935. Intérêt annuel : 55 fr., net des impôts allemands présents et futurs et de l'impôt français sur le revenu des valeurs étrangères. Les titres portent en langues allemande, anglaise et française, le libellé de : Emprunt international 5½ % 1930 du Gouvernement allemand, émis en exécution... Tranche française.

rielle de faire face à ses engagements en raison de ses difficultés économiques et financières. Il n'est pas douteux que l'Allemagne éprouve une gêne réelle, mais nous devons redouter surtout les véritables tendances de l'opinion allemande. On considère de l'autre côté du Rhin que la dette, malgré sa nouvelle forme, n'a rien perdu de son caractère politique. Il s'agit toujours de la dette que les Alliés ont imposée aux Allemands en les rendant responsables de la guerre. Or, cette responsabilité l'Allemagne se refuse obstinément à la reconnaître. De là un état d'esprit d'autant plus dangereux qu'il est encouragé par quelques-uns de nos anciens alliés, intéressés à voir l'Allemagne régler ses dettes privées de préférence à la dette des réparations, malgré le droit de priorité attaché à celle-ci.

La situation justifie par suite toutes les craintes, et la question de savoir s'il ne nous resterait pas quelque garantie, en cas de rupture par l'Allemagne du nouveau plan, se pose avec un intérêt tout particulier.

Les sanctions prévues à l'article 430 du Traité de Versailles (réoccupation des zones évacuées) et aux paragraphes 17 et 18 de l'annexe II (constatation des manquements) n'existent plus, puisque la Commission des réparations compétente pour mettre ces sanctions en mouvement, a disparu depuis juin 1929.

En fait de garantie, il faut se référer au plan lui-même. On y trouve, en effet, une disposition selon laquelle les puissances intéressées reprennent leur liberté d'action si la Cour permanente de Justice internationale vient à constater le refus par l'Allemagne d'exécuter son obligation. En vue de compléter cette disposition, il est dit que l'Allemagne déclare tenir pour légitimes les actes de coercition à inter-

venir le cas échéant. Que convient-il d'entendre par liberté d'action ? Ces mots sont loin de renfermer toute la clarté désirable. Aussi, au cours des débats relatifs au projet de loi portant approbation du Plan Young, le Gouvernement a-t-il dû donner quelques explications (70). Le Président du Conseil, M. André Tardieu, a fait notamment cette déclaration : « Dans toute la mesure où le pacte lui-même conserve, maintient, sauvegarde pour chaque nation souveraine le droit de légitime défense, la liberté d'action représente simplement, en ce qui concerne l'application du Plan Young, le maintien de ce droit dans le cadre de la Société des Nations ». En effet, bien que le plan ne fasse pas mention de la Société des Nations, celle-ci a le devoir strict d'assurer l'exécution de la décision par laquelle la Cour permanente (organe de la Société) a constaté qu'il y a eu violation d'un engagement international. C'est l'application normale de l'article 13 du pacte. Il est à remarquer que les droits des créanciers des emprunts qui doivent être émis conformément au plan sont automatiquement et obligatoirement défendus au moyen de cette procédure, leurs créances trouvant leur raison d'être dans un traité international (Plan Young) au sujet duquel les Etats intéressés sont tenus de s'adresser à la Cour, dès lors qu'il y a violation flagrante de tout ou partie des clauses du traité. Mais il peut se faire que cette procédure ne donne pas de résultat, « soit que le Conseil de la Société des Nations ne soit pas unanime sur le choix des mesures d'exécution, ou que telle de ces mesures se révèle inefficace ». Or, le gouvernement français, quand il a déclaré que la liberté

(70) Journal *Le Temps*, 30 mars et 7 avril 1930.

d'action représente simplement le maintien du droit de légitime défense dans le cadre de la Société des Nations, a pris soin en même temps d'y mettre comme condition que la Société fût en mesure de sauvegarder ce droit de légitime défense. Faute de cette condition, l'expression « liberté d'action » reprendrait son sens absolu. Tous les juristes, allemands et français, ont reconnu que cette précaution supplémentaire n'était pas illégitime.

Nous venons de considérer les circonstances dans lesquelles aurait à s'exercer la liberté d'action des Etats intéressés ; il importe maintenant de dire en quoi elle consiste. M. André Tardieu l'a définie ainsi : « Ce sont les mesures que tous les manuels de droit international appellent des moyens de coercition, sauf la guerre ». Le Plan Young établissant une dette commerciale, on ne pouvait raisonnablement comprendre la guerre dans les moyens de coercition. Il est vrai, mais au fond l'illusion n'est pas permise, car il est fort à craindre que cette liberté d'action ne reste lettre morte à cause des difficultés de toutes sortes que présenterait une action isolée, alors surtout que la Société des Nations se serait montrée auparavant dans l'impossibilité de résoudre le problème. Les moyens de garantie sont donc extrêmement fragiles. On ne doit pas s'en étonner, si on songe que l'on a voulu avant tout placer la confiance à la base du plan, au point que les négociateurs considéraient comme invraisemblable toute possibilité de rupture.

*
* *

La conclusion à donner aux rapports ayant existé entre les Alliés et l'Allemagne au sujet de la dette de

guerre est fort simple. L'occupation de la Ruhr s'est opposée avec succès à la carence du Reich. Cette procédure, régulière au point de vue juridique, a rendu possible, par le Plan Dawes, l'application d'une formule de collaboration entre les vainqueurs et le vaincu. Quant au Plan Young, à la transformation de la dette de guerre en une créance ordinaire sans garantie sérieuse, nous savons assez quelle inquiétude en résulte pour les créanciers. C'est une nouvelle preuve qu'il est indispensable de sanctionner la conduite des Etats comme on le fait pour les individus. En cela, la mission de la Société des Nations s'avère grandiose, mais on en est toujours réduit à constater qu'elle ne pourra être tout à fait effective que le jour où cette Société, de par la volonté des Etats du Monde, étant parvenue à une très puissante organisation, disposera d'une force publique internationale.

Section II

PROCÉDURE EMPLOYÉE A L'ÉGARD DE L'AUTRICHE

La défaillance financière de l'Autriche, antérieure à celle de l'Allemagne, a fait l'objet d'une unique procédure entièrement basée sur le principe de la collaboration. Le véritable caractère de cette collaboration doit être cherché dans les considérations suivantes : d'une part, la volonté de paiement de l'Autriche n'a jamais été douteuse ; d'autre part, l'aide qui lui a été apportée pour lui permettre de se relever économiquement et financièrement visait sans doute moins à la mettre en état de faire face à la charge des réparations qu'à en faire une nation viable et empêcher ainsi son rattachement à d'autres Etats. C'est la raison pour laquelle les Etats créanciers qui réclameront le plus énergiquement des réparations à l'Autriche ne furent pas les derniers à lui porter secours. En dernier lieu, il faut noter que le relèvement de ce pays a été l'œuvre de la Société des Nations.

Afin de situer ces remarques pour en mieux comprendre la portée, nous allons consacrer quelques pages à l'examen des conditions dans lesquelles s'est effectuée la restauration financière de ce pays.

Le Traité de Saint-Germain, dont le plan est calqué sur celui de Versailles, établit un privilège de premier rang sur tous les biens et ressources de l'Autriche pour le règlement des réparations. La procédure à employer en cas de manquement volontaire est prévue, mais, au contraire de ce que l'on trouve dans le Traité de Versailles, il n'est nullement question de garantie d'exécution consistant dans l'occupation militaire d'une partie du territoire. La faiblesse d'une

Autriche démembrée avait rendu cette précaution inutile.

A la suite du Traité, l'Autriche s'était trouvée dans un état de profonde détresse économique et financière provenant de la destruction des bases mêmes de l'économie nationale.

Privée des champs fertiles de la Hongrie, des mines de la Pologne et surtout des industries de Bohême, il ne lui restait que des terres plutôt stériles. Des circonstances de politique intérieure venaient encore aggraver cette situation défavorable, de sorte que les difficultés ne tardaient pas à se multiplier. Le prix de la vie allait croissant, les budgets étaient déficitaires, l'inflation et la dépréciation de la couronne provoquaient la ruée vers les monnaies plus saines ou les achats de biens meubles et immeubles. Dans ces conditions, l'Autriche ne pouvait songer, pour le moment, à payer les réparations. Bien plus, il n'était pas certain qu'elle fût en mesure de vivre en tant qu'Etat autonome. Une période d'adaptation était tout au moins nécessaire qui pourrait permettre à ce pays de parvenir un jour à une situation normale. Sans aide extérieure, le gouvernement ne pouvait espérer traverser cette période d'adaptation avec quelque chance de succès. L'aide se produisit, mais sous la forme de crédits de ravitaillement. Des mesures plus larges et à portée plus lointaine s'imposaient. Il y avait à cela un obstacle insurmontable s'opposant au succès de tout emprunt extérieur : il s'agit du privilège de premier rang auquel le Traité avait soumis les biens et ressources de l'Autriche. Le 17 mars 1921, « les gouvernements de Grande-Bretagne, de France, d'Italie et du Japon décidaient de renoncer pour un nombre d'années à fixer plus tard, aux privilèges que

leur confère le Traité de Saint-Germain au sujet des créances sur le gouvernement autrichien, relatives au coût des armées d'occupation, aux obligations des crédits de secours et... aux réparations ». Ils décidaient, en outre, de reculer l'échéance des paiements que le Traité de Saint-Germain les autorisait à exiger. Le Comité financier de la Société des Nations se réunissait immédiatement et exposait les conditions essentielles qui, à son avis, permettraient la reconstitution de l'Autriche. Il s'agissait de lui octroyer des crédits extérieurs en même temps qu'elle exécuterait un programme déterminé de réformes budgétaires. Le Comité précisait que l'œuvre à accomplir entrait dans les prérogatives de la Société des Nations, aussi bien en ce qui concerne son action économique, telle que la Conférence de Bruxelles l'avait définie, qu'au point de vue de la coopération entre nations. Ces efforts n'aboutirent pas, malgré la bonne volonté certaine de l'Europe et de l'Autriche.

Dépourvue de l'aide espérée, l'Autriche prenait la résolution d'assurer elle-même son propre relèvement. Ses tentatives restèrent infructueuses.

Un nouvel effort de la Société des Nations allait donner à l'œuvre de relèvement une impulsion définitive.

Le 6 septembre 1922, le chancelier autrichien Mgr Seipel, exposait au Conseil de la Société des Nations la détresse du pays dont il avait la charge et se déclarait prêt à accepter un contrôle, à déterminer par le Conseil, en contre-partie d'un concours financier extérieur propre à sauver l'Autriche, en lui permettant de conserver une souveraineté qu'elle était sur le point de sacrifier au profit du voisin le plus offrant. Le Conseil faisait un accueil favorable à ces

propositions, car il estimait que sa participation à l'œuvre de relèvement importait à la paix du Monde. Un comité spécial, dit Comité d'Autriche, était constitué en vue d'étudier concurremment avec le Comité financier et le Comité économique de la Société des Nations, les questions relatives à un plan de restauration. Le 4 octobre 1922, le Conseil approuvait le projet du Comité d'Autriche et l'accord se faisait grâce à l'esprit de conciliation de tous.

Le plan de relèvement comprend trois protocoles. Le protocole I revêt un caractère exclusivement politique. Ouvert à la signature de tous les Etats qui voudraient y adhérer, il contient une déclaration solennelle aux termes de laquelle les gouvernements anglais, français, italien et tchécoslovaque s'engagent à respecter « l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche ». Cette déclaration, venant renforcer les dispositions de l'article 88 du Traité de Saint-Germain concernant l'inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche, puisait sa raison d'être dans la nécessité où l'on se trouvait de tranquilliser à tout prix les prêteurs éventuels au sujet de l'avenir politique de l'Autriche. Le protocole II fixe les conditions d'un emprunt de liquidation, la garantie des Puissances, ainsi que le système de contrôle auquel l'Autriche sera soumise. « Le contrôle doit être exercé sous la seule autorité du conseil de la Société des Nations. Dans l'intérêt même de l'Autriche, pour que le Conseil puisse conserver librement son autorité supérieure et son rôle d'arbitre, on ne peut songer à confondre la mission de contrôle qui doit être exercée en son nom et la représentation des gouvernements intéressés ; mais on peut admettre que les représentants des gouvernements garants, réunis en comité,

auront le droit de suivre l'exécution du programme de réforme et de recevoir les renseignements nécessaires pour les éclairer ». Tel est le principe admis. Il en résulte que le contrôle est exercé sous deux formes : 1° Un comité de contrôle, au sein duquel tous les Etats garants seront représentés, veillera aux intérêts des puissances garantes. Il exigera notamment tous renseignements sur la gestion des revenus affectés en garantie et pourra, au cas où ces revenus seraient insuffisants, requérir l'affectation d'autres revenus au service de l'annuité ; 2° Un commissaire général, désigné par le Comité d'Autriche — le Conseil de la Société des Nations se réservant de ratifier ce choix — sera responsable devant le Conseil et révocable par lui. Il siègera en permanence à Vienne, servira d'intermédiaire entre le Comité et le Gouvernement autrichien et aura la surveillance générale de l'exécution de la convention. S'il venait à abuser de ses droits, l'Autriche est autorisée à faire appel au Conseil de la Société des Nations. Le protocole III a trait au plan de réformes que l'Autriche doit entreprendre en vue d'améliorer ses finances ; 1° Le Gouvernement autrichien, en collaboration avec le Commissaire général ou avec une délégation de la Société des Nations établira un programme de réformes et d'assainissement financier, de manière à rétablir un équilibre permanent du budget dans un délai de deux ans. Une banque d'émission sera créée, toute nouvelle inflation monétaire est interdite ; 2° Pendant deux ans, le Gouvernement autrichien disposera des pleins pouvoirs ; 3° Les recettes brutes des douanes et le monopole des tabacs serviront de gage à l'emprunt ; 4° Le Gouvernement autrichien promet de prendre des mesures en vue de réaliser les réformes administratives jugées

indispensables pour l'exécution du programme d'assainissement (71).

*
**

Ce plan de restauration financière de l'Autriche, mis consciencieusement en application, a porté ses fruits.

Il était difficile qu'il en fût autrement en raison de l'effort de collaboration auquel ont contribué l'Autriche, les Etats intéressés à son relèvement et surtout la Société des Nations. Chacun a fait preuve de la meilleure bonne foi. Les organismes de la Société se sont accoutumés à travailler avec le Gouvernement autrichien dans un but commun. L'aide morale apportée à l'Autriche a eu une portée beaucoup plus grande que l'aide matérielle directe, car elle a ramené la confiance. Sans l'intervention de la Société, l'espoir de réunir les Puissances dans un unique sentiment de solidarité eût été très problématique. Elle seule pouvait faire accepter par l'Autriche le contrôle qui était compatible avec la souveraineté de l'Etat. Ce fut la première grande œuvre de reconstitution depuis la guerre par la coopération internationale.

Si maintenant, on veut faire un très bref parallèle entre cette collaboration et celle relative au Plan Dawes, à l'effet de préciser leur caractère essentiel, il suffit de dire qu'à l'égard de l'Allemagne on a visé à la fois un double but, la restauration financière et le paiement de la dette de guerre, tandis qu'en Autriche on s'est proposé seulement comme but immédiat le relèvement du pays, le paiement des réparations étant reculé à une époque indéterminée.

(71) Maurice PILLET. — *Le Relèvement financier de l'Autriche*. Thèse, Paris, 1928.

Paul FRANCK. — *La Reconstitution financière de l'Autriche*. Thèse, Paris, 1924.

Section III

PROCÉDURE EMPLOYÉE A L'ÉGARD DE LA HONGRIE

Tandis que le plan autrichien se développait avec succès, les circonstances amenaient la Société des Nations à prêter également son concours à l'œuvre de reconstruction hongroise.

Venant après de sévères amputations territoriales, le désordre politique avait placé la Hongrie dans une situation économique et financière presque désespérée. Les budgets, déficitaires, étaient notamment alourdis par le service des intérêts de la dette, par les réparations et les prestations en nature. Les gouvernements successifs, dans l'impossibilité où ils se trouvaient de comprimer les dépenses et d'accroître les recettes eurent recours à l'inflation monétaire. La valeur de la couronne fléchit avec une rapidité croissante, le crédit hongrois fut ébranlé, l'Etat ne se trouva plus en mesure de faire face aux obligations découlant du Traité de Trianon. On songea à la Société des Nations pour obtenir son concours en vue d'un emprunt étranger à longue échéance, destiné à couvrir les déficits budgétaires pendant une période d'épuration. Il fallait, en effet, remédier à la dépréciation de la couronne et au déséquilibre du budget. Le consentement à une suspension du privilège prévu par l'article 180 du Traité de Trianon était absolument nécessaire. La Commission des réparations se déclarait disposée à lever l'hypothèque à l'égard d'em-

prunts spécialement déterminés qui lui seraient préalablement soumis, car une suspension générale de l'hypothèque, en compromettant l'avenir des réparations, eût mécontenté les Etats de la Petite Entente. Le Comité financier de la Société des Nations fut chargé d'établir un rapport devant servir de base à tout le programme d'assainissement.

Le 21 février 1924, la Commission des réparations consentait en faveur de l'emprunt de consolidation à la levée du privilège sur certains éléments d'actif hongrois, en vertu du pouvoir qu'elle tenait de l'article 180 du traité d'accorder des dérogations au privilège de premier rang établi sur tous les biens, et ressources de la Hongrie, pour le règlement des réparations et autres charges. Elle libérait pour une période de 20 ans, les recettes brutes des douanes, des tabacs, du sel et du sucre. Le même jour, la Commission rendait une seconde décision concernant les obligations résultant du Traité de Trianon à imposer à la Hongrie, afin de mettre un terme à l'incertitude dans laquelle elle se trouvait au sujet de la charge des réparations. Cette charge était fixée à 200 millions de couronne-or à régler avant décembre 1943. Pendant la période de reconstruction, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 1926, on ne devait exiger que les prestations en nature. Pendant la deuxième période, dite d'amortissement de l'emprunt, les réparations seraient payées selon un mode progressif.

Les protocoles de Genève, signés le 14 mars 1924, sont basés sur le contenu du rapport établi par le Comité financier de la Société des Nations. Le premier protocole a trait au respect de l'indépendance de la Hongrie et, en contre-partie, à l'engagement par celle-ci de remplir strictement les obligations déri-

vant du Traité de Trianon. Le second protocole fixe le dernier état du plan de reconstruction. Le Gouvernement hongrois, en collaboration avec une délégation du Conseil de la Société des Nations, établira un programme de réformes et de reconstruction à réaliser par étapes, de façon que l'équilibre du budget soit assuré jusqu'au moment où l'on sera parvenu à une situation normale. Le protocole fixe à ce sujet la date proposée, autrement dit le 30 juin 1926. Un emprunt de reconstruction de 250 millions de couronnes-or pourra être émis, et un délai de 20 ans est prévu pour son remboursement. Un commissaire général nommé par le Conseil de la Société des Nations résidera à Budapest et aura la mission de surveiller l'exécution du programme de réformes tout entier. Le Gouvernement hongrois aura toute latitude pour recourir au Conseil de la Société des Nations, s'il estime que le commissaire outrepassé ses pouvoirs. Un comité de contrôle, désigné par la Commission des réparations, s'assurera qu'aucun préjudice n'est porté aux droits conférés à cette commission par l'article 180 du Traité. Les intérêts des porteurs de l'emprunt de consolidation seront représentés par des fiduciaires. L'emprunt est garanti par des recettes spéciales au sujet desquelles la Commission des réparations a accepté de lever le privilège de premier rang. On ne rencontre pas ici la garantie de certains Etats comme pour l'Autriche, car on a estimé que la Hongrie, avec ses ressources, offrait des chances de relèvement presque certaines. Une banque centrale d'émission sera établie en collaboration par le Gouvernement hongrois et la Délégation de la Société des Nations, de façon à assurer sa complète autonomie. Sur présentation du commissaire général, le Gouvernement hongrois dési-

gnera un conseiller technique qui sera armé d'un droit de veto suspensif pour inspirer confiance aux souscripteurs éventuels de l'emprunt.

La Délégation du Conseil, chargée de collaborer avec le Gouvernement hongrois en vue de l'établissement du programme de réformes et de l'élaboration du projet relatif à la création d'une banque d'émission, eut rapidement terminé ses travaux. Dans la conclusion de son rapport, la Délégation exprimait au Conseil de la Société des Nations sa foi dans l'œuvre entreprise et dans l'efficacité des lois à voter. Effectivement, le relèvement de la Hongrie a pu être réalisé dans de bonnes conditions grâce à la bonne volonté du gouvernement, à l'effort fiscal du pays, à la réduction des dépenses et grâce aussi à l'aide financière internationale. C'est un honneur pour la Société des Nations d'avoir créé un état d'esprit propice à la conclusion des premiers accords. Ceux-ci ont finalement donné lieu à une véritable collaboration dans laquelle la Hongrie et, par voie de conséquence, les Etats créanciers au titre des réparations ont trouvé la réalisation de leurs intérêts (72).

*
* *

Nous remarquons qu'en Autriche et en Hongrie les mêmes principes ont présidé à la reconstruction : procédure identique dans l'enquête préalable, dans le rapport du comité financier, dans la rédaction d'un plan d'assainissement, dans la signature des proto-

(72) Michel MITZAKIS. — *Le Relèvement financier de la Hongrie et la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1925.

coles, dans le lancement d'un emprunt international, dans le contrôle par un commissaire et dans la création d'une banque nationale autonome. On relève cependant une différence de traitement au sujet de la dette des réparations, en ce sens qu'en Hongrie les paiements n'ont pas été différés comme on avait fait pour l'Autriche. Par ce côté, l'œuvre hongroise rappelle le Plan Dawes.

CONCLUSION

L'examen des procédures employées contre les Etats qui ne font pas l'effort voulu pour remplir les obligations relatives à leurs dettes d'emprunt extérieur ou à leurs dettes de guerre, nous a permis de constater que, grâce surtout à l'influence de la doctrine, ces procédures ont évolué dans le sens d'une collaboration fondée sur les idées de justice et de solidarité internationale. Cependant, pour si satisfaisants qu'ils soient, les résultats sont loin de répondre aux procédures que nous avons considérées comme idéales, c'est-à-dire conformes au droit. Le résumé de notre travail fera mieux comprendre la portée de ces propositions.

*
* *

Touchant les dettes d'emprunt extérieur, les nombreuses défaillances qui se produisirent au cours de la seconde moitié du xix^e siècle donnèrent aux internationalistes l'occasion de formuler leur opinion. A leur point de vue, l'Etat, en empruntant, agit comme personne souveraine et, comme tel, ne peut recevoir aucune limitation sur les problèmes intéressant sa dette extérieure. Il faut se souvenir qu'à l'époque envisagée la notion de souveraineté avait encore toute sa valeur, de sorte que les auteurs ne pouvaient guère faire abstraction de cette considération. Ils se sont donc prononcés contre l'intervention de l'Etat auquel appartiennent les créanciers. Mais il est à

remarquer qu'il était seulement question des difficultés financières de l'Etat emprunteur. A l'égard d'un débiteur faisant preuve de mauvaise foi, les auteurs ont admis que l'Etat, protecteur naturel de ses nationaux créanciers, a le devoir d'intervenir, puisque, en ce cas, le débiteur commet un délit engageant sa responsabilité internationale. Toutefois, l'intervention doit se produire sous forme de collaboration et sans jamais porter atteinte à l'indépendance de l'Etat débiteur.

Les faits ont démontré que cette indépendance n'a pas toujours été respectée, mais que par contre la collaboration entre les intéressés a toujours eu lieu.

C'est là, tout au moins, ce qui s'est passé en Europe. Sur le Nouveau Continent, où les défaillances financières étaient particulièrement fréquentes, le problème n'a pas été compris de la même façon. Ainsi, la doctrine de Drago, inspirée de celle de Monroë, a été formulée en vue de placer les Républiques hispano-américaines sous la protection éventuelle des Etats-Unis en ce qui concerne le règlement de leurs dettes extérieures. En réalité, la doctrine argentine, qui n'a plus qu'un intérêt historique, a surtout servi à favoriser les visées impérialistes de la grande République de l'Amérique du Nord. Nous avons vu, en effet, qu'à la Conférence de la Paix de 1907, la théorie de Drago a donné naissance à la Convention Porter, laquelle, en mettant un frein à l'intervention des Etats qui voudraient sauvegarder les créances de leurs nationaux, a fourni aux Etats-Unis l'occasion de jouer le rôle de liquidateur judiciaire auprès de certaines Républiques de l'Amérique latine. Celles-ci se montrent d'ailleurs très inquiètes

de ce nouveau genre d'intervention, se traduisant souvent par une sorte de protectorat.

Exception faite de la procédure propre aux Etats-Unis, où en est-on actuellement au sujet du règlement des dettes d'emprunt extérieur ? La souveraineté apparaissant davantage comme une notion relative, de plus, l'obligation juridique de l'Etat débiteur n'étant plus discutée, on continue d'admettre l'intervention de l'Etat protecteur de ses nationaux créanciers, mais c'est faute de mieux ; en tout cas, on exige que l'Etat emprunteur soit hors d'état de se tirer seul d'affaire. Quant à la manière dont doit se produire l'intervention, il s'agit toujours des bienfaits d'une collaboration ne devant pas porter, bien entendu, la moindre atteinte à l'indépendance du débiteur. A côté de cela, il importe de rappeler l'affaire des emprunts-or dont nous nous sommes efforcé de faire ressortir l'importance. Le fait par des gouvernements de demander à la Cour permanente de Justice internationale de trancher un différend survenu entre leurs nationaux et les Etats débiteurs de ces derniers constitue un événement juridique international. C'est un pas en avant nettement marqué. Toutefois, il manque un élément essentiel consistant dans l'impossibilité où se trouve la Cour de faire sanctionner les décisions de ce genre. C'est pourquoi, on se rend compte qu'il reste encore beaucoup à faire, si l'on rapproche cette situation de la procédure idéale que nous proposons.

Nous basant sur la nature de l'acte d'emprunt proprement dit, qui apparaît comme un contrat ordinaire, et sur la tendance de la doctrine à reconnaître à l'individu la qualité de sujet de l'ordre juridique international, nous avons été conduit à envisager cette procédure idéale sous la forme d'un droit com-

mun international. Pour concrétiser notre pensée, nous avons indiqué que l'on pourrait, concernant ces questions financières, donner compétence à une section spéciale de la Cour permanente. Cette section, devant laquelle les créanciers auraient le droit de citation directe, déciderait en dernier ressort, c'est-à-dire après l'échec des procédures de conciliation. La Société des Nations assurerait l'exécution des jugements rendus, soit en exerçant un contrôle impartial, soit en faisant jouer les sanctions de l'article 16 du Pacte. Ce serait en quelque sorte, en cette matière, l'adaptation des principes du droit privé au droit international.

*
* *

A raison de leur caractère politique, les dettes de guerre ne sauraient justifier la création d'un tribunal. Mais nous croyons avoir montré que, à défaut de cette perspective, on trouve dans le droit international positif une procédure permettant de régler d'une manière conforme à l'esprit de justice les questions se rapportant aux dettes de guerre. Dans le cas où il y aura état de guerre en fait entre deux Etats (sinon en droit puisque la guerre, même pour faire valoir une juste prétention, est interdite par le Pacte Briand-Kellogg, sauf le cas de légitime défense), la Société des Nations interviendra nécessairement pour résoudre le conflit et sera même peut-être appelée à déterminer l'injuste agresseur. Son action sera donc un élément important dans l'élaboration du traité de paix. Si ce traité contient une stipulation de dettes de guerre pour réparation du préjudice causé par un des Etats à l'autre, il est à présumer que les dettes auront Etats à l'autre, il est à présumer que ces dettes auront un caractère juste, et, par suite, en cas de non-exécu-

tion de la part de l'Etat débiteur, la Société des Nations pourra intervenir pour le forcer à s'acquitter.

C'est là le droit. Quelle en sera l'application ? A quelle procédure la Société recourra-t-elle pour obtenir de l'Etat débiteur l'accomplissement de son obligation financière ? On n'a pas eu encore de traité de paix venant après une guerre entreprise sous l'empire du Pacte. Mais on peut penser que la Société des Nations agirait selon la procédure préconisée pour les dettes d'emprunt, c'est-à-dire en utilisant, selon le cas, les avantages de la collaboration ou la rigueur des sanctions économiques. D'ailleurs, il est possible de se faire une idée assez approchée de la conduite qu'adopterait la Société des Nations par les procédures dont certains Etats, dans les années ayant suivi la guerre, ont été l'objet relativement à leurs défaillances financières. Le Plan Dawes, employé à l'égard de l'Allemagne, était fondé sur une utile collaboration. Le Plan Young, prolongement du plan Dawes, a supprimé pour ainsi dire toute garantie de paiement. La liberté d'action, que nous pouvons reprendre au besoin, est loin, en effet, de constituer une véritable garantie. Cet état de choses, dû principalement au désaccord des Etats créanciers, paraît encourager l'Allemagne à se soustraire à son obligation. L'Autriche et la Hongrie ont ceci de particulier, d'avoir demandé à la Société des Nations de les aider à restaurer leur situation économique et financière, faute de quoi ces Etats se déclaraient incapables de payer les réparations. L'aide sollicitée leur a été prêtée sous forme de collaboration et avec d'autant plus de facilité que leur bonne foi ne semblait pas douteuse. Il est à peu près sûr que, pour la solution de pareils problèmes, la Société des Nations aurait à s'inspirer

de ces précédents et à tenir particulièrement compte de la plus ou moins bonne volonté du débiteur.

*
* *

En définitive, on est autorisé à dire que la doctrine s'est attachée à exercer la plus salubre influence dans l'évolution des procédures employées pour le recouvrement des dettes d'emprunt et des dettes de guerre. Pourtant, on est encore loin du véritable idéal, surtout pour les dettes d'emprunt. Cet idéal, il appartient à la Société des Nations de le réaliser. Y parviendra-t-elle ? Il convient d'avoir confiance dans ses destinées. Peut-être faudra-t-il qu'un extrême désordre international vienne précipiter l'évolution au point de permettre à cette grande institution d'imposer son autorité à tous les Etats du Monde. Ce jour-là, la Société serait en mesure de jouer pleinement le rôle de supérieur commun, et de faire en sorte que dans le domaine international, à l'exemple de ce qui s'est produit à l'intérieur des Etats, le droit positif se rapproche aussi près que possible de la règle de droit.

Vu :
LE DOYEN,
FERRON.

Vu : Bon à imprimer
LE PRÉSIDENT DE THÈSE,
REGLADE.

Vu et permis d'imprimer :
Bordeaux, le 10 mai 1932
LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE

Pour le Recteur :
LE VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,
DUPONT.

BIBLIOGRAPHIE

- ALRIQ (P.). — *Le Plan Dawes*. Thèse, Paris, 1927.
- ALVAREZ (A.). — *The Monroe doctrine, its importance in the international life of the States of the New-World* (1924).
- Annuaire des valeurs admises à la cote officielle, publié par la CHAMBRE SYNDICALE DES AGENTS DE CHANGE* (années 1930-1931).
- ANZILOTTI. — *La responsabilité internationale des Etats, à raison des dommages soufferts par des étrangers* (*Revue générale de Droit International Public*), 1906, p. 6.
- BASDEVANT. — *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla* (*Revue générale de Droit International Public*), 1904, p. 363 et s.
- *La Conférence de Rio-de-Janeiro de 1906 et l'Union internationale des Républiques américaines* (*Revue générale de Droit International Public*, 1908, p. 261 et s.
- BEAUVOIR (V.). — *Le Contrôle financier du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sur la République d'Haiti*, 1930, Librairie du Recueil Sirey (et thèse Bordeaux, 1930).
- BONDE (A.). — *Traité élémentaire de Droit International Public*, 1926.
- BONFILS (H.). — *Manuel de Droit International Public*, 4^e édition, 1905.
- BONNARD. — *Précis élémentaire de Droit Public*.
- CAUWÈS. — *Cours d'économie politique*, T. IV.
- CLUNET. — 1909, p. 144.
- DESPAGNET. — *Cours de Droit International Public*, 2^e Ed., 1899, p. 126 et s., 198 et s., p. 490.
- Dette publique russe*, 1922, série d'articles de différents auteurs, Librairie Payot et C^{ie}.

- DUGUIT (L.). — *Traité de Droit Constitutionnel*, 2^e Ed., T. I et III, 1923.
- FAUCHILLE. — *Traité de Droit International Public*, 1926, T. I, 1^{re} et 3^e parties.
- FRANCK (P.). — *La Reconstitution financière de l'Autriche*. Thèse, Paris, 1924.
- FUNCK-BRENTANO et A. SOREL. — *Précis du Droit des gens*, 1877.
- HAURIOU (H.). — *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 7^e Ed., 1911.
- IMBERT (H.). — *Les Emprunts d'Etats étrangers*. Thèse, Paris, 1905.
- JÈZE (G.). — *Cours de finances publiques*, 1927-1928, Livre II, Paris.
- JOZON. — *Des conséquences de l'inexécution des engagements pris par les Gouvernements, relativement au paiement de leur Dette publique* (*Revue de Droit International et de Législation comparée*), 1869, p. 281-282.
- KEBEDGY. — *Les difficultés financières de la Grèce et l'intervention des Etats étrangers* (*Revue de Droit International Public*), 1894, p. 261.
- LE FUR. — *Cours professé à la Faculté de Paris*, 1925-1926.
- *Précis de Droit International Public* (Dalloz), 1931.
- LEROY-BEAULIEU (P.). — *Traité de la science des finances*, 1899, T. II.
- « *Le Temps* ». — *Les accords de La Haye et le Plan Young devant les Chambres*, 30 mars et 7 avril 1930.
- LEWANDOWSKY (M.). — *De la protection des capitaux empruntés en France par les Etats étrangers ou les Sociétés*. Thèse, Lyon, 1896.
- MALLARMÉ (A.). — *L'Arbitrage vénézuélien devant la Cour de La Haye (1903-1904)* (*Revue générale de Droit International Public*), 1906, p. 425 et s.
- MARTENS (de) — *Par la Justice vers la Paix*, 1904.
- MITZAKIS (M.). — *Le Relèvement financier de la Hongrie et la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1925.

MOULIN. — *La doctrine de Drago* (*Revue générale de Droit International Public*), 1907, p. 417 et s.

MOYE (M.). — *Le Droit des gens moderne*, 1920.

PILLET. — *Le Relèvement financier de l'Autriche*. Thèse, Paris, 1928.

POINCARÉ (R.). — *Dix ans après* (*L'Illustration*), 25 janvier 1930, article.

POLITIS (N.). — *Les Emprunts d'Etat en Droit International* Thèse, Paris, 1894.

Les nouvelles tendances du Droit International, 1927.

— *Les nouvelles tendances du Droit International*, 1927.

— *La Caisse de la Dette égyptienne, ses pouvoirs et sa responsabilité* (*Revue générale de Droit International Public*), 1896, p. 246 et s.

— *Contrôle international sur les finances helléniques - Règlement des questions financières (Grèce et Turquie)* (*Revue générale de Droit International Public*) 1898, p. 160 et s., 460 et s.

— *Le Contrôle international sur les Finances helléniques et ses premiers résultats* (*Revue générale de Droit International Public*), 1902, p. 5.

— *Les Accords franco-anglais, 2^e partie - La déclaration concernant l'Egypte* (*Revue générale de Droit International Public*), 1904, p. 663 et s.

— *Le problème des limitations de la Souveraineté*, Académie de Droit International (*Recueil des Cours*), 1925, T. I, p. 14.

PRADIER-FODÉRE. — *Traité de Droit International Public européen et américain*, 1885, T. I et II.

Publications de la Cour permanente de Justice internationale, série A, n° 20-21. Arrêts de juillet 1929.

Recueil en textes authentiques des lois intéressant l'Armée, T. II bis (*Traités de paix*).

RÉGLADE (M.). — *Perspectives qu'ouvrent les doctrines objectivistes du Doyen Duguit pour un renouvellement de l'Etude du Droit International Public* (*Revue générale de Droit International Public*) (juillet-octobre 1930), p. 404.

— *Préface de l'ouvrage de M. Beauvoir*, précédemment cité.

REYNAUD-LACROZE. — *L'immixtion financière en Droit International*. Thèse, 1905, Montpellier.

Revue politique et parlementaire.

ROLIN-JAEQUEMYS. — *Protection internationale des Personnes et des biens* (*Revue de Droit International et de Législation comparée*), 1869, p. 146.

SANDOR KELEMEN. — *Propositions pour établir une Cour économique internationale*, 1928.

SCELLE (G.). — *Contrôle financier américain au Honduras et au Nicaragua* (*Revue générale de Droit International Public*), 1912, p. 127 et s.

STRUPP. — *Eléments de Droit International Public européen et américain*.

WATRIN. — *Essai de construction d'un Contentieux international des Dettes publiques*. Thèse, Nancy, 1929.

WEISS. — *Le Droit International privé*, T. V.

TABLE ANALYTIQUE

Introduction	7
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Dettes d'emprunt extérieur

CHAPITRE I. — Etude théorique sur l'emprunt extérieur	21
SECTION I. — Analyse juridique de l'acte d'emprunt extérieur	21
SECTION II. — Exécution volontaire et de bonne foi du contrat d'emprunt par l'Etat débiteur	36
SECTION III. — Différentes sanctions du Droit interne et du Droit international à appliquer en cas d'inexécution	
A. Droit interne : <i>Les Tribunaux</i>	38
B. Sanctions du Droit international	41
a) <i>Intervention de l'Etat protecteur</i>	41
b) <i>L'arbitrage</i>	44
SECTION IV. — Quelques vues sur une procédure idéale devant une juridiction internationale qui interviendrait en dernier ressort	45
CHAPITRE II. — Evolution du problème des procédures relatives au recouvrement des dettes d'emprunt extérieur : les idées et les faits.	
SECTION I. — En Europe	59
A. Les idées	59
B. Les faits	67

SECTION II. — Les idées et les faits en Amérique	81
SECTION III. — Le problème à la seconde Conférence de La Haye (1907)	93
SECTION IV. — La situation actuelle	103
A. La doctrine	103
B. La banqueroute russe	109
C. L'affaire des emprunts-or	117
SECTION V. — Comparaison de la situation actuelle avec notre procédure idéale	122

DEUXIÈME PARTIE

Dettes de guerre

CHAPITRE I. — Considérations sur les dettes de guerre	129
CHAPITRE II. — Procédures récemment employées à l'égard de certains Etats qui se sont trouvés en difficulté pour remplir leurs engagements financiers résultant des traités de 1919-1920.	143
SECTION I. — A l'égard de l'Allemagne	145
A. Occupation de la Rhur (procédure ayant consisté dans la saisie de gages productifs	145
B. Le Plan Dawes (procédure de collaboration)	153
C. Le Plan Young (procédure ayant consisté à transformer une dette de guerre en dette commerciale)	163
SECTION II. — A l'égard de l'Autriche	170
SECTION III. — A l'égard de la Hongrie	176
CONCLUSION	181

